BEDÜRFEN "POLITISCHE VERTRÄGE" DER ZUSTIMMUNG DES BUNDESRATES?

Ein Beitrag zum Abschluß
völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat

Michael Cieslar

1972

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546017_0066

BEDÜRFEN "POLITISCHE VERTRÄGE" DER ZUSTIMMUNG DES BUNDESRATES?

Ein Beitrag zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von

Michael Cieslar

1972

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- München 23, Belgradstraße 11

Referent: Universitätsdozent Dr. Dieter Blumenwitz
Korreferent: Professor Dr. A. Frhr. v. Campenhausen

Tag der mündlichen Prüfung: 9. Februar 1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Einführung
Das Vertragsrecht als eines der spezifischen Probleme eines Bundesstaates 1

I. Kapitel
Abgrenzung der Untersuchung 4

1. Bedeutung des Art. 59 GG neben Art. 32 GG; sein Regelungsgegenstand 4

2. Internationale Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen 5
   a) Begriff 5
   b) Auslegung unbestritten 6

3. Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln 6
   a) Begriff 6
   b) Regelung bestritten und offen 7

II. Kapitel
Bisherige Auslegung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG 10

1. Lediglich Einspruchsrecht des Bundesrats 10
   a) Gemeinsamer Ausgangspunkt 10
   b) Kewenig 10
   c) Menzel 11
   d) Klein 12

2. Zustimmungsrecht des Bundesrats 12
   a) Gemeinsamer Ausgangspunkt 12
   b) Maunz, Beer 13
   c) Klein 13

III. Kapitel
Kritik und eigener Auslegungsversuch 15

I. Grammatische Interpretation 15

1. Ausgangspunkt der bisher vertretenen Meinungen 15

Seite

a) Bezugsobjekt der Begriffe "Zustimmung" und "Mitwirkung" 15
b) Unterscheidung von politischen und gesetzesinhaltlichen Verträgen 16

2. Berücksichtigung der doppelten "Oder-Konstruktion" 17

II. Auslegung nach dem Normzweck 20

1. Zustimmungsrecht des Bundesrats aus dem Gesichtspunkt der legislativen Kontrolle 20
a) Zustimmungsrecht der gesetzgebenden Körperschaften zur Gewährleistung des Gewaltenteilungsprinzips 20
b) Regelung sowohl des "Ob" als auch des "Wie" der Beteiligung der Legislative in Art. 59 GG 23
aa) Unzulässigkeit des unmittelbaren Rückgriffs auf die Vorschriften über die innerstaatliche Gesetzgebung 23
bb) Verschiedener Sinngehalt des Begriffs "Zustimmung" je nach der Funktion der Beteiligung des Bundesrats 24
cc) Zwecklosigkeit eines Einspruchsrechts des Bundesrats 27
dd) Mögliche verfassungsrechtlich bedenkliche Konfliktsituationen als Folge eines Einspruchsrechts 27
ee) Bedeutung der in Art. 59 Abs. 2 vorgeschriebenen Form eines Bundesgesetzes 28

2. Zustimmungsrecht des Bundesrats aus dem Gesichtspunkt der föderalen Kontrolle 29
a) Bundesrat als Organ des Bundes zur Wahrung der Länderinteressen 29
b) Kontrollfunktion des Bundesrats bei der Mitwirkung am Bundeswillen 30
c) Föderale Kontrolle und das Verhältnis von Art. 59 und 32 zueinander 31
d) Verhältnis des Art. 59 zu Art. 115a ff GG 32

Seite

3. Bestätigung des gefundenen Ergebnisses durch die Verfassungsgeschichte 35
a) Art. 11 der Bismarck'schen Reichsverfassung von 1871 35
b) Art. 45 der Weimarer Reichsverfassung 36
c) Ergebnis 40

III. Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 2 GG 41

IV. Vertragspraxis in der Bundesrepublik als Auslegungshilfe 44

1. Einheitliche Verträge 45

2. Mischverträge 46

3. Verfassungswidrige Praxis 46

IV. Kapitel
Die Stellung des föderalen Organs in außerdeutschen Bundesverfassungen bei völkerrechtlichen Verträgen 48

I. Die Schweizer Eidgenossenschaft 48

1. Begriffserläuterung 48

2. Vertragsschließungsrecht 49

II. Die Vereinigten Staaten von Amerika 50

III. Die lateinamerikanischen Bundesstaaten 52

IV. Bundesstaaten innerhalb des Commonwealth 52

1. Australien 53

2. Kanada 54

Ergebnis 55

Schlußbemerkung
Würdigung der grundgesetzlichen Regelung 56

LITERATURVERZEICHNIS

Achterberg, Norbert	Grundzüge des Parlamentsrechts, München, 1971
Anschütz, Gerhard	Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar, 14. Auflage, Berlin 1933
	Der deutsche Föderalismus, VVdStRL, Heft 1 (1924), S. 11 ff Zitiert: Anschütz, VVdStRL
Baade, Hans W.	Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1962
Backsmann, Horst	Über die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Änderung völkerrechtlicher Verträge, DVBl 1956, S. 317
Bayer, Hermann-Wilfried	Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen System, Köln-Berlin 1969
Beer, Manfred	Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht, München 1960
Berber, Friedrich	Zu den föderalistischen Aspekten der "Auswärtigen Gewalt". Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956, S. 245 ff
Bernhardt, Rudolf	Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, Köln-Berlin 1957
Bilfinger, Karl	Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen 1923
Blumenwitz, Dieter	Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, München 1972

Blumenwitz, Dieter	Die Beteiligung des Bundesrates beim Abschluß politischer Verträge, BayVBl 1972 S. 29 ff Zitiert: Blumenwitz BayVBl
Boehmer, Gerhard	Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht, Köln-Berlin 1965
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 ff Zitiert: BK
Doeker, Günther	Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im traditionellen Commonwealth of Nations, AVR Bd. 14 (1968) S. 1 ff
Fleiner, Fritz und Zaccaria Giacometti	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 Zitiert: Fleiner-Giacometti
Forsthoff, Ernst	Gutachten, Wehrbeitrag Bd. 1, S. 354 ff
Geck, Wilhelm Karl	Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, Köln 1963
Giese, Friedrich	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar, Berlin 1919
Grewe, Wilhelm	Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, VVdStRL Heft 12 (1954) S. 129 ff
Haas, Diether	Abschluß und Ratifikation internationaler Verträge, AöR Bd. 78 (1952/53) S. 381 ff
Hamann-Lenz	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949, Kommentar, 3. Auflage 1970
Harupa, Ekkehard	Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt 1960

Heckel, Johannes	Verträge des Reiches und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung, AöR Bd. 46 (n. F. Bd. 7) (1924) S. 209 ff
Herzog, Roman	Der Bundesrat als politisches Führungsorgan? BayVBl 1966 S. 181 ff
Hienstorfer, Erik	Die Auswärtige Gewalt des Deutschen Bundestages, 1968
Hirsch, Christoph	Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, Berlin 1968
Hüchting, Heinrich	Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem Grundgesetz, 1965
Kaiser, Hermann Dietrich	Die innerstaatliche Bedeutung der Beteiligung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften am Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, 1964
Kewenig, Wilhelm	Bundesrat und auswärtige Gewalt ZRP 1971 S. 238 ff
Klein, Friedrich	Bedürfen politische Verträge der Zustimmung des Bundesrates? Entgegnung zu Menzel, JZ 1971 S. 752 ff
Laband, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, Tübingen 1911-1914
Lechner, Hans	Zur Entwicklung der Rechtsstellung des Bundesrats, DöV 1952 S. 417 ff
Leibholz-Rinck	Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, 1966
Leisner, Walter	Betrachtungen zur Verfassungsauslegung, DöV 1961 S. 641 ff

Loewenstein, Karl	Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959
v. Mangoldt, Hermann	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar 2. Auflage von Friedrich Klein, 1964 Zitiert: v. Mangoldt-Klein
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 18. Auflage, München-Berlin 1971
Maunz-Dürig-Herzog	Kommentar zum Grundgesetz, 1970
Menzel, Eberhard	Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, VVdStRL, Heft 12 (1954), S. 179 ff
	Zur Revision des Grundgesetzes: Die Regelung über die Auswärtige Gewalt, DöV 1971, S. 528 ff Zitiert: Menzel DöV
	Bedürfen "politische Verträge" der Zustimmung des Bundesrates?, JZ 1971 S. 745 ff Zitiert: Menzel JZ
	Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts, AöR Bd. 79 (1953/54) S. 326 ff Zitiert: Menzel AöR
Mosler, Hermann	Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Festgabe für Carl Bilfinger, 1954 S. 243 ff
Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-Köln 1950
Neunreither, Karlheinz	Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959

Püttner, Günther	Die Länderneugliederung als Problem der politischen Machtverteilung im Gesamtstaat, DöV 1971 S. 540 ff
Reichel, Gerhard Hans	Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Berlin 1967
Rudolf, Walter	Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967
Schäfer, Hans	Der Bundesrat, 1955
Schätzel, Walter	Gutachten, Wehrbeitrag, Bd. 1 S. 323 ff
Schmidt-Bleibtreu-Klein	Kommentar zum Grundgesetz, 2. Auflage 1970
Schmitz, Ernst	Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge nach deutschem Recht, ZaöRV Bd. 3 (1933) S. 313 ff
Schneider, Hans	Die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen, DVBl 1953 S. 257 ff
Strickrodt, Georg	Das Recht des ersten Votums in der Politik des Bundesrates, DöV 1950 S. 525 ff
Soell, Hermann	Verfassungsrechtliche Probleme bei der Abtretung von Bundesgebiet, AöR Bd. 95 (1970) S. 423 ff
Triepel, Heinrich	Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR Bd. 39 (1920) S. 456 ff
Wheare, K. C.	Föderative Regierung, 1959 (deutsche Übersetzung der 2. Auflage)
Wolgast, Ernst	Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes, AöR Bd. 44 (n. F. Bd. 5) 1923 S. 1 ff

Zacher, Hans — Ratifizierungsgesetz und Normenkontrolle, DVBl 1955, S. 649 ff

Anmerkung für den Leser:
Unterstreichungen ergeben die Zitierweise, soweit diese nicht ausdrücklich vermerkt ist.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBl	Bundesgesetzblatt
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz
BV	Schweizer. Bundesverfassung v. 1848
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Bd., Seite)
Cl.	Clause
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
f(f)	folgend(e)
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949
HChE	Herrenchiemseer Verfassungsentwurf ("Entwurf eines Grundgesetzes für den Bund deutscher Länder")

h. M.	herrschende Meinung
JöR	Jahrbuch des öffentliches Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JZ	Juristenzeitung
l. Sp.	linke Spalte
n. F.	neue Folge
Rdnr.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
r. Sp.	rechte Spalte
S.	Seite
Sec.	Section
Sten. Prot.	Stenographische Protokolle
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wehrbeitrag I, II	Der Kampf um den Wehrbeitrag, Zweiter Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz Halbband 1: Die Feststellungsklage Halbband 2: Das Gutachtenverfahren
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

EINFÜHRUNG

Das Vertragsrecht als eines der spezifischen Probleme eines Bundesstaates

Nach der Grundsatzentscheidung des Grundgesetzes in seinem Art. 20 Abs. 1 ist die Bundesrepublik ein Bundesstaat, also eine staatsrechtliche Verbindung von Staaten in der Weise, daß die Teilnehmer Staaten bleiben oder sind (Gliedstaaten), aber auch die Verbindung selbst wieder ein Staat wird oder ist (Gesamt- oder Zentralstaat) [1]. Wesensmerkmal ist dabei die Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten nach Aufgaben, wobei der einzelne (Zentral- oder Glied-) Staat für seinen Aufgabenbereich die höchste unabgeleitete Staatsgewalt besitzt. Für jede Aufgabe ist immer nur ein Staat zuständig, damit die Staatsgewalt nicht potenziert wird [2]. Eine solche Rechtsform wirft naturgemäß eine Fülle verfassungsrechtlicher Probleme auf, die dem Einheitsstaat, dessen Staatshoheit ausschließlich bei dem einzigen vorhandenen Staat liegt [3], unbekannt sind.

Nach der Struktur des Grundgesetzes, wie im übrigen auch zahlreicher anderer bundesstaatlicher Verfassungen, kompliziert sich die Rechtslage weiter dadurch, daß die Gliedstaaten selbst oder über ein Bundesorgan an der Willensbildung des Bundes in dessen Aufgabenbereich mitwirken und diese beeinflussen. Auf der anderen Seite ist es auch dem Bund als Gesamtstaat nicht verwehrt, auf die Gliedstaaten Einfluß zu nehmen, so daß insoweit eine gegenseitige Kontrolle möglich, ja insbesondere nach dem ebenfalls in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerten Gewaltenteilungsgrundsatz gewollt ist. Danach ist die als solche unteilbare Staatsgewalt [4] bezüglich ihrer Ausübung in verschiedene Gewalten zerlegt, das heißt die verschiedenen materiellen Staatstätigkeiten werden dem Grundsatz nach auf die entsprechenden Staatsorgangruppen verteilt [5].

Diese Zuständigkeits- und Kontrollprobleme stellen sich besonders deutlich bei der Ausübung des Vertragsrechts. Denn dieses Recht ge-

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdnr. 5
2) BVerfGE 1/34; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdnr. 5
3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdnr. 7
4) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdnr. 76
5) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 Rdnr. 76

hört dem Bereich der auswärtigen Gewalt an, die als Außenpolitik in einem Bundesstaat regelmäßig zu den wichtigsten Zuständigkeiten des Bundes zählt [1]. Vertraglich geregelte "Außenpolitik" wirkt jedoch häufig auf eine Vielzahl innenpolitischer Bereiche ein und sprengt damit unter Umständen das System der Kompetenzaufteilung nach Gesetzgebungsbereichen [2] oder macht zur Gewährleistung der vom Grundgesetz getroffenen Kompetenzverteilung eine Beschränkung der Alleingewalt des Bundes auf diesem Gebiet erforderlich. Diese Fragen regelt das Grundgesetz in Art. 59 [3].

Der Abschluß von Staatsverträgen hat in den vergangenen Jahrzehnten ein immer größeres Ausmaß angenommen. Während sie ursprünglich nur im Zusammenhang von Krieg und Frieden [4] geschlossen wurden, hat sich ihr Gegenstand und Inhalt im Zuge der supernationalen Zusammenschlüsse und Übereinkünfte wesentlich gewandelt und erweitert. Staatsverträge sind für die heutige Staatspraxis von weitaus größerer Bedeutung als dies nach den wenigen einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes [5] der Fall zu sein scheint. Die ersten Kapitel dieser Untersuchung wollen diesen Fragen auf einem Teilgebiet, nämlich den völkerrechtlichen Verträgen, die die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regeln, nachgehen, während im letzten Kapitel auch die vergleichbare Rechtslage einiger ausländischer Bundesverfassungen herangezogen werden soll.

Bei dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes sind zwei Vorgänge zu unterscheiden: Die Erklärungshandlung, das heißt die

---

1) Bernhardt, S. 34

2) Hirsch, S. 13

3) Art. 59 GG lautet:
I. Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.
II. Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.
Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

4) Vgl. zur Geschichte Beer, S. 1 ff

5) Art. 32, 59, 123 GG

Erklärung des rechtlich relevanten Gesamtwillens des Bundesstaates nach außen, dem Vertragspartner gegenüber, und der Vorgang der Bildung dieses Gesamtwillens, bei dem Bund und Länder bezüglich der zu regelnden Frage nach der in der Verfassung vorgeschriebenen Weise zusammenwirken. In diesem Zusammenhang wird von der Willensbildung als dem Innenverhältnis und der Willenserklärung als dem Außenverhältnis gesprochen [1].

Beide Komponenten sind in Art. 59 GG angesprochen. Abs. 1 betrifft den Fall der Abgabe der Erklärung durch den Bundespräsidenten nach außen, während Abs. 2 die Bildung des Willens behandelt, der dem Vertragspartner gegenüber erklärt werden soll.

Die vorliegende Untersuchung will nur der Frage der Willensbildung, also dem Innenverhältnis, nachgehen. Dabei soll der Frage der Stellung des Bundesrates in besonderem Maße Rechnung getragen werden und seine Beteiligung sowohl unter dem Gesichtspunkt eines Organs der Bundeslegislative (Kap. II) als auch eines Vertretungsorgans der ihn bildenden Gliedstaaten (Kap. III) geprüft werden.

---

1) Beer, S. 134; Blumenwitz, S. 215

I. KAPITEL
Abgrenzung der Untersuchung

1. Bedeutung des Art. 59 neben Art. 32 GG; sein Regelungsgegenstand

Da Art. 59 GG sprachlich nicht klar und eindeutig gefaßt ist [1], war er schon bald, nachdem die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Bereich ihre Bewegungsfreiheit zurückerlangte und in zunehmendem Maße Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten schloß, Gegenstand divergierender Auslegungen geworden.
So ging es zunächst um die Frage, ob Art. 59 Abs. 2 GG neben Art. 32 GG, insbesondere dessen Absatz 1, eine gesonderte Bedeutung zukomme, da sowohl Art. 32 GG wie auch Art. 59 GG Verträge mit auswärtigen Staaten behandeln. Man versuchte die Unterschiede beider Vorschriften hinsichtlich ihrer Stellung im Grundgesetz, ihres Inhalts, ihrer Funktion und des Regelungsgegenstandes herauszufinden. In erster Linie wurde nach einer Abgrenzung des Vertragsschließungsrechts zwischen Bund und Ländern gesucht [2]. Dabei ging man zunächst davon aus, daß es sich auch bei Art. 59 Abs. 2 GG um eine Norm handle, die das Bund-Länder-Verhältnis betrifft [3].
Dieser Ansicht sind jedoch zahlreiche andere Meinungen [4] entgegengetreten. Heute kann daher davon ausgegangen werden, daß Art. 59 Abs. 2 GG allein die Kompetenzabgrenzung verschiedener

---

1) v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 5 a
Beer, S. 140
Geck, S. 106: "Die Bestimmung gehört zu den unklarsten des Grundgesetzes".
Kewenig, S. 238

2) Bernhardt, S. 151
Blumenwitz, S. 86

3) Maunz, S. 332

4) So z. B. bereits Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 1
Ebenso v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. II 2 a
Bernhardt, S. 126
Mosler, S. 257, 263
Hirsch, S. 116
Beer, S. 117

Bundesorgane betrifft [1]. Vom Aufbau des Grundgesetzes her gesehen an unsystematischer Stelle [2], nämlich unter dem mit "Der Bundespräsident" überschriebenen V. Abschnitt, behandelt Art. 59 Abs. 2 GG die funktionelle Zuständigkeit der gesetzgebenden Bundesorgane beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge des Bundes, die - wie sich aus Art. 32 Abs. 1 GG ergibt - grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Bundesexekutive fallen. Für das allgemeine Problem der Verteilung der Vertragskompetenz zwischen Bund und Ländern, über die auf Grund der vom Grundgesetz mangelhaft vorgenommenen Verteilung große Uneinigkeit bestand, wurde in der sogenannten Lindauer - Vereinbarung [3] zwischen Bund und Ländern eine für die Praxis gangbare Regelung gefunden. Diese konnte jedoch keine verfassungsrechtlich abgesicherte Kompetenzverteilung bzw. -verlagerung bringen [4].

2. Internationale Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen

Über die Behandlung internationaler Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative) scheint heute Einstimmigkeit zu bestehen.

a) Solche Vereinbarungen liegen dann vor, wenn sie Rechte und Pflichten inländischer Rechtssubjekte von der Art begründen, wie

---

1) Vgl. Hirsch, S. 118, der die von Maunz vertretene Ansicht in überzeugender Weise dadurch widerlegt, indem er auf verschiedene, dem Art. 59 Abs. 2 GG entsprechende Vorschriften in Landesverfassungen hinweist, die, weil sie auch den Vertragsschluß mit anderen Staaten betreffen, nur den Zweck einer Kompetenzabgrenzung zwischen den verschiedenen (Landes-) Verfassungsorganen haben können.

2) So auch Hamann-Lenz, Art. 59 Anm. A
v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. II 8

3) Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes vom 14. November 1957 (Text in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 32 Rdnr. 45).

4) Vgl. Ziffer 1 der Lindauer - Vereinbarung;
Blumenwitz, S. 101 ff

sie nach dem Grundgesetz nur in der Form eines Bundesgesetzes geregelt werden dürfen [1].

b) Der Passus "... bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften ..." wird so ausgelegt, daß mit den Worten "Zustimmung" bzw. "Mitwirkung" die verschiedenartige Beteiligung des Bundesrates am innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 77 ff GG zum Ausdruck gekommen ist [2], also sein Recht, gegen ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz Einspruch einzulegen oder einem Gesetz die vom Grundgesetz in festgelegten Fällen vorgeschriebene Zustimmung zu versagen [3]. Steht also dem Bundesrat, falls die in dem Vertrag geregelte Materie durch ein innerstaatliches Gesetz geregelt würde, nur ein Einspruchsrecht zu, so hat er auch bei dem Vertragsgesetz nur ein solches Recht [4]. Entsprechendes gilt für das Zustimmungsrecht.

3. Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln

Sehr unterschiedlich sind jedoch die Auffassungen über die Handhabund derjenigen Verträge, "welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln". (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alternative)

a) Wie sich bereits aus dem Ausdruck "regeln" ergibt, fallen nicht automatisch alle völkerrechtlichen Verträge wenn sie irgendwie politischen Charakter haben, unter diese Vorschriften [5]. Der Vertrag

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 17

2) Kewenig, S. 238 mit Nachweisen
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 19
Hüchting, S. 125
Rudolf, S. 194
Bayer, S. 63 Fn. 3
Boehmer, S. 23 Fn. 99

3) Vgl. hierzu z. B. die Art. 29 Abs. 7, 79 Abs. 2, 81 Abs. 2, 84 Abs. 2, 85 Abs. 1, 105 Abs. 3, 134 Abs. 4, 135 Abs. 5

4) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 19

5) Weitergehend wohl Strickrodt, S. 525, der meint, "daß für jede in Vertragsform gekleidete Regelung der politischen Be-

darf sich also nicht nur allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder Staatsgeschäften befassen, sondern muß unmittelbare Auswirkungen auf die politischen Beziehungen der Staaten untereinander haben. Er darf sie nicht nur berühren [1]. Es sind vielmehr auch solche völkerrechtlichen Verträge denkbar, die keiner Mitwirkung der Bundeslegislativorgane bedürfen.
Mit dem Begriff der politischen Verträge hatte sich bereits sehr früh das Bundesverfassungsgericht zu beschäftigen [2]. So hat es bezüglich der Regelung im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ausgeführt: "Hinzukommen muß vielmehr, daß die Existenz des Staates seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der starken Gemeinschaft durch den Vertrag selbst berührt werden. Namentlich die Verträge, die darauf gerichtet sind, die Machtstellung eines Staates anderen Staaten gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern, sind als politische Verträge in diesem Sinne zu betrachten."
Dieser Auslegung ist mit Recht die Lehre gefolgt [3]. Allerdings steht mit dieser Definition auch fest, daß es keine allgemeingültige Klassifizierung der politischen Verträge im Sinne von Art. 59 Abs. 2 GG gibt, sondern daß jeweils für den Einzelfall entschieden werden muß, ob sie die politischen Beziehungen "regeln" oder vielmehr nur berühren.

b) Über die Stellung des Bundesrates im Zusammenhang mit der Anwendung des Art. 59 Abs. 2 GG auf politische Verträge im Sinne der obigen Begriffsbestimmung hat sich bisher keine einheitliche Auslegung gefunden und es hat sich auch keine der verschiedenen Meinungen als herrschend herausgebildet. Die Behandlung der politischen Verträge wurde bisher in den Kommentierungen und Abhandlungen

---

ziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten in allen Fällen der übliche Gesetzesweg beschritten werden muß".

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 15

2) Vgl. die Entscheidungen zum sogenannten Petersberger Abkommen (BVerfGE 1/362 ff), zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen (BVerfGE 1/380) und zum sogenannten Kehler Hafen-Abkommen (BVerfGE 2/374).

3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 14
v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 2 a
Menzel, AöR S. 334

nur stiefmütterlich behandelt [1], was angesichts der für das gesamte Staatsleben bedeutsamen Auswirkungen (außen-)politischer Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten recht merkwürdig erscheint.
Eine Erklärung hierfür mag darin liegen, daß bis zum Jahre 1969 die in Bonn die Regierung stellenden Parteien auch über die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat verfügten, so daß es bei völkerrechtlichen Verträgen zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat keine allzu großen Meinungsverschiedenheiten gab. Dies änderte sich jedoch, als im Herbst 1969 eine Koalition von SPD und FDP die Regierungsverantwortung übernahm und zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Oppositionsparteien im Bundesrat gegenüber den Regierungsparteien über die Mehrheit verfügten. Angesichts der sogenannten Ostverträge, den Verträgen von Moskau (12. August 1970) und Warschau (7. Dezember 1970) gewann Art. 59 Abs. 2 GG wieder an Publizität, indem, meist auf politischem Hintergrund, die rechtliche Behandlung dieser Verträge in Bundestag und Bundesrat erörtert wurde [2].

---

1) Vgl. z.B. die Kommentierung in Hamann-Lenz, Art. 59 Anm. 7
Bernhardt, S. 129

2) Die Opposition verfügt derzeit über eine Mehrheit von 21:20 Stimmen. Diese ergeben sich wie folgt: Der Bundesrat verfügt über 45 Stimmen, jedoch kann Berlin mit seinen 4 Stimmen nur beratend mitwirken. Die übrigen 41 Stimmen sind auf Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit je 5, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein je 4, Bremen, Hamburg und Saarland mit 3 verteilt. Die Stimmen der Opposition ergeben sich aus den Stimmen für Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland.
Vgl. im übrigen die zum Teil polemische Kontroverse führender Staats- und Völkerrechtler in der Tagespresse:
a) Klein, in "Die Welt" Nr. 178 vom 4. Aug. 1971 S. 6 und in "Kieler Nachrichten" Nr. 179 vom 4. Aug. 1971 S. 17
b) Hiergegen: Kewenig, in "Kieler Nachrichten" Nr. 188 vom 14. Aug. 1971 S. 24
und in "Die Welt" Nr. 189 vom 17. Aug. 1971 S. 18
c) Klein in "Die Welt" Nr. 197 vom 26. Aug. 1971 S. 30 und in "Kieler Nachrichten" Nr. 199 vom 27. Aug. 1971 S. 20

Die vorliegende Abhandlung will nun nicht an konkrete Verträge anknüpfen und untersuchen, ob es sich um politische, politisch nicht so gewichtige oder gesetzesinhaltliche Verträge handelt, sondern die Frage allgemein stellen und zu beantworten suchen, wie der Bundesrat an dem Zustandekommen der Ermächtigung an den Bundespräsidenten einen politischen Vertrag zu ratifizieren, nach den Vorschriften des Grundgesetzes beteiligt ist [1].

---

d) Menzel in "Die Zeit" Nr. 35 vom 27. Aug. 1971 S. 40
Überschrift: "Bundesrat-Bremse (!) der Ostverträge?
e) Klein in "Die Zeit" Nr. 39 vom 24. Sept. 1971 S. 64
Eine "zweite Runde" wird offenbar nunmehr in juristischen Fachzeitschriften ausgetragen:
f) Menzel DÖV 71/528 ff, Kewenig, ZRP 71/238 ff
g) Menzel, Klein, JZ 71/745 ff

1. Daß es sich bei dem Bundesgesetz im Sinn von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG um eine Ermächtigung der gesetzgebenden Körperschaften an den Bundespräsidenten handelt, den vorliegenden Vertrag zu ratifizieren, also völkerrechtlich wirksam werden zu lassen, dürfte heute unstreitig sein.
Vgl. BVerfGE 1/410
v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV
Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 232 ff
Grewe, VVdStRL Heft 12, S. 253
Rudolf, S. 201

II. KAPITEL
Bisherige Auslegung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG

Zunächst soll versucht werden, die bisherigen Auslegungsversuche aufzuzeigen. Soweit sich bisher überhaupt direkte Äußerungen zu der Frage der Behandlung politischer Verträge im Bundesrat finden lassen, münden diese, zumindest im Ergebnis in zwei konträre Standpunkte. Es stehen sich die Befürworter eines Einspruchsrechts des Bundesrats bei politischen Verträgen und die eines Zustimmungsrechts gegenüber.

1. Lediglich Einspruchsrecht des Bundesrats

a) Das Einspruchsrecht des Bundesrats wird wie folgt begründet:

Eine Differenzierung des Mitwirkungsrechts des Bundesrats wie bei den gesetzesinhaltlichen Verträgen nach dem Gesetzgebungsverfahren, je nach dem, ob das Grundgesetz für den konkreten Vertragsinhalt, wäre er Gegenstand eines innerstaatlichen Gesetzesentwurfs, dem Bundesrat ein Zustimmungs- oder aber nur ein Einspruchsrecht einräumt, ist bei politischen Verträgen nicht möglich. Dies deshalb, weil die Vorschriften des Grundgesetzes, die sich auf die Gesetzgebung beziehen und eine Zustimmung des Bundesrats vorschreiben, nicht Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages sein werden, der darauf abzielt, allein die politischen Beziehungen des Bundes zu anderen Staaten zu regeln [1].
Mangels eines solchen Abgrenzungskriteriums geht man daher von dem innerstaatlichen "Normalfall" aus, nach dem der Bundesrat bei Gesetzen grundsätzlich nur ein Einspruchsrecht hat, vgl. Art. 77 Abs. 3 GG, da die Zustimmung immer einzeln angeordnet ist und projeziert diesen Normalfall sozusagen in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hinein, da der Wortlaut keinen genauen Aufschluß gebe, bzw. ein generelles Zustimmungsrecht hinsichtlich aller Vertragsgesetze nicht vorgeschrieben sei [2].

b) Kewenig [3] zieht zusätzlich noch die Erwägung heran, daß dem

---

1) Siehe S. 7
2) Kewenig, S. 238, 243, Reichel, S. 132
3) ZRP 71/243

Bundesrat in einem vergleichbaren Fall, wo es auch um außenpolitische Entscheidungen geht, nämlich in Art. 115 l Abs. 3 GG, ebenfalls nur ein Einspruchsrecht zustehe, da der Friedensschluß nur "durch Bundesgesetz" erfolgt. Auch sei dem Bundesrat nur eine informative Kontrolle zuteil geworden [1]. Dies bedeute, daß ihm ausnahmslos kein Veto, sondern nur ein Einspruchsrecht zustehe. Seine Mitwirkung im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alternative GG ziele hier nur auf Aufschub, also zusätzliche Diskussion im Bundestag und mit der Bundesregierung, nicht aber auf eine endgültige Verweigerung, wie es bei einem Zustimmungsrecht der Fall wäre.

c) Ebenfalls von der gezeigten Grundhaltung ausgehend, will Menzel nach seinen jüngsten Ausführungen [2] nicht zu den Vertretern eines reinen Einspruchsrechts des Bundesrats bei politischen Verträgen gehören. Er will ein sogenanntes Vierersystem vertreten, das darauf hinausläuft, daß zu beiden in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Vertragsarten die Vertragsgesetze sowohl in der Form eines Einspruchsgesetzes, als auch eines Zustimmungsgesetzes ergehen können. Dies meint Menzel aus der umständlichen Formulierung schließen zu können, die gerade darauf zurückzuführen sei, daß in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG "zwei völkerrechtliche Vertragsgruppen mit jeweils zwei verschiedenen Formen von Vertragsgesetzen zusammengebracht werden sollten".
Mit Klein [3] ist ihm jedoch zu Recht entgegenzuhalten, daß er nicht darlegt und wohl auch nicht darlegen kann, nach welchen Kriterien bei rein politischen Verträgen einmal ein Einspruchsrecht und einmal ein Zustimmungsrecht des Bundesrates bejaht werden soll. Dies umsomehr, wenn Menzel ausdrücklich erklärt, daß sogenannte "Mischverträge", also solche Verträge, die sowohl politische Beziehungen regeln als auch Gesetzgebungsmaterien betreffen, außer Betracht bleiben sollen. Ein nur politischer Vertrag, der nicht normmäßig auf die innerstaatliche Rechtsordnung einwirkt, kann nach Menzel aber nur dann der Zustimmung des Bundesrates unterliegen, wenn Materien angesprochen sind, für die auch das Grundgesetz die Zustimmung des Bundesrates vorschreibt. Das ist aber nur bei materiellen Gesetzen der Fall. So wäre an einen politischen Vertrag zu denken, durch den auch in den Behördenaufbau oder das Verwaltungsverfahren eingegrif-

---

1) ZRP 71/242 r. Sp.
2) JZ 71/756 r. Sp. und DÖV 71/539
3) JZ 71/753 r. Sp.

fen wird. Dies kann dann aber nicht nur ein Vertrag sein, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt, wie ihn das Bundesverfassungsgericht definiert hat und dessen Definition sich auch Menzel [1] angeschlossen hat, sondern eben einer, der sich zumindest auch auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.
Daher ist Menzel trotz aller Beteuerungen zu den Vertretern eines reinen Einspruchsrechts des Bundesrates bei politischen Verträgen zu zählen.

d) Ähnlich waren früher auch die Überlegungen von Klein [2], der jedoch für diejenigen Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln und in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eingreifen, eine Ausnahme machte und sie der Zustimmung des Bundesrates unterwarf. Dies mit der Erwägung, daß es sich in den Fällen, in denen das Grundgesetz bei der Bundesgesetzgebung die Zustimmung des Bundesrates vorschreibt immer um solche Materien handle, die ein vom Grundgesetz offenbar für wesentlich erachtetes Landesinteresse berühren. Wenn aber bereits vom Grundgesetz ein solches Landesinteresse bereits dann bejaht werde, wenn im Bereich der innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes das Recht der landeseigenen Verwaltung berührt wird (wie z. B. in Art. 84 Abs. 1 GG), so müsse ein Zustimmungsrecht des Bundesrates erst recht dort anzunehmen sein, wo der Bund auf Grund seiner Zuständigkeit zum Vertragsschluß (Art. 32 Abs. 1 GG) in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eingreift.

2. Zustimmungsrecht des Bundesrates

a) Auch die Anhänger eines reinen Zustimmungsrechts erkennen die Tatsache an, daß sich bei den politischen Verträgen ein abgestuftes Mitwirken des Bundesrates entsprechend den möglichen Gesetzgebungsmaterien nicht begründen läßt. Sie stellen jedoch im Gegensatz zu Menzel und Kewenig nicht darauf ab, wie der "Normalfall" im Gesetzgebungsverfahren aussieht, um ihn auch hier anzuwenden, sondern versuchen aus der ratio des Art. 59 Abs. 2 GG eine Lösung zu finden.

---

1) AöR 79 S. 326

2) In v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 5 a und 7 c

b) Es gehen deshalb Beer [1] und Maunz [2] davon aus, daß die Regelung über die Mitwirkung beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge lückenhaft ist und diese Lücke aus Sinn und Zweck der von der Verfassung vorgeschriebenen Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften in Art. 59 GG gefüllt werden muß. Sie stellen primär auf das föderative Element des Bundesrates ab und begründen ein Zustimmungsrecht des Bundesrates daraus, daß den Ländern eine eigene Außenpolitik verwehrt ist und weil andererseits "ersichtlich außenpolitisch schwerwiegende Entscheidungen" einer starken parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollen. Für ihr gefundenes Ergebnis berufen sich beide Autoren auf die angeblich einhellige Meinung der Mitglieder des Rechtsausschusses des Bundesrates [3]. Dies erscheint jedoch in doppelter Hinsicht zweifelhaft. Zum einen weil es sich bei der angegebenen Fundstelle nicht um Protokolle des Rechtsausschusses handelt, sondern nur um solche des Unterausschusses "Verwaltungsabkommen" des Rechtsausschusses des Bundesrates, zum anderen, weil ein Zustimmungsrecht des Bundesrates jedenfalls nicht ausdrücklich angesprochen wird [4].

c) Klein hat seine früher im Kommentar vertretene Ansicht offenbar im Rahmen der Diskussion um die Ostverträge geändert. Er tritt nun ebenfalls für ein einheitliches Zustimmungsrecht des Bundesrates bei politischen Verträgen ein [5]. Er begründet seine Auffassung nunmehr auch aus der Schutzfunktion des Bundesrates als einem Bundesorgan, das jedoch die Interessen der Länder vertritt und einer Kontrollfunk-

---

1) A. a. O. S. 142, 143

2) In Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 20

3) Beer, S. 142 Fn. 193 und Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 20 Fn. 1 unter Angabe des Az R 1011 (59 II 2) C - Nr. R 77/55 S. 10

4) Dort heißt es unter C auf S. 10 nur: "Es werden folgende Auffassungen vertreten:
   1. Bei Verträgen, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln:
      Mitwirkung der in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bezeichneten Organe. (einhellige Meinung)"
      Eine genauere Unterscheidung bleibt also offen.

5) "Die Welt" Nr. 178 vom 4. 8. 71, S. 6 und "Kieler Nachrichten" Nr. 179 vom 4. 8. 71, S. 17, einschränkend JZ 71/754 r. Sp. Fn. 28

tion desselben. Seiner Ansicht nach darf bei allen Fragen von nationaler Bedeutung der Bundesrat nicht einfach durch eine Verweisung auf sein Einspruchsrecht ausgeschaltet werden. Zwar biete Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG dem Wortlaut nach auch bei politischen Verträgen sowohl die Möglichkeit eines Einspruchsgesetzes als auch die eines Zustimmungsgesetzes im Sinne der Mitwirkung des Bundesrates, aber es seien keine brauchbaren Kriterien vorhanden, nach denen sich eine solche Klassifizierung durchführen lasse, so daß man stets von einem Zustimmungsrecht des Bundesrates auszugehen habe. Den Versuch, dieses Ergebnis noch mit dem Hinweis auf zwei neuere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [1], in denen das Bundesverfassungsgericht angeblich ein Zustimmungsrecht des Bundesrates bei innerstaatlichem Recht auch dann bejaht habe, wenn dies nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt ist [2], zu stützen, scheint Klein nicht mehr weiter zu verfolgen. Das ergibt seine Entgegnung zu Menzel [3], in der er auf dessen widerlegende Argumentation nicht mehr eingeht [4].

---

1) "Die Welt" vom 4. 8. 71

2) BVerfGE 26/338 ff und BVerfGE 28/66 ff

3) In JZ 71/752 ff

4) Diesen Schluß zieht auch Menzel in seinem Schlußwort: JZ 71/757 r. Sp.

III. KAPITEL
Kritik und eigener Auslegungsversuch

I. Grammatische Interpretation

1. Ausgangspunkt der bisher vertretenen Meinungen

Aus dem dargestellten Stand der Meinungen ergibt sich, daß die nahezu einhellige Lesart des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG [1] unter den Worten "Zustimmung" und Mitwirkung" allein eine Um- bzw. Beschreibung der möglichen Tätigkeiten des Bundesrates bei dem Zustandekommen des Vertragsgesetzes, wie es Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG mit den Worten "in der Form eines Bundesgesetzes" verlangt, versteht. Dem Wort "Zustimmung" wird also derselbe Sinn zugeschrieben, wie die sonst im Grundgesetz vorgeschriebene Zustimmung des Bundesrates zu innerstaatlichen Gesetzen. Bereits dieser Ansatzpunkt erscheint als nicht zutreffend.

a) Bereits vom Wortlaut her ist die bisherige Auslegung zweifelhaft, denn nach ihr beziehen sich die Worte "Zustimmung" und "Mitwirkung" nur auf ein Bundesorgan, nämlich den Bundesrat, während Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich von "... der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils ... zuständigen Körperschaften" spricht, also Bundestag und Bundesrat meint, wie sich aus den Art. 77, 78 GG ergibt [2].
Die Meinung von Klein [3] und Kaiser [4], daß in Art. 59 Abs. 2 GG mit "gesetzgebenden Körperschaften" auch die Bundesregierung ge-

---

1) Vgl. S. 6 Fn. 2

2) Ebenso: Herzog, S. 184, der unter Bundesgesetzgeber Bundestag und Bundesrat versteht.
Mosler, S. 269: "Die gesetzgebenden Körperschaften bestehen aus zwei Häusern" und S. 298
Hirsch, S. 109, der vom "Bundesgesetzgeber" in Art. 59 spricht und ebenfalls nur Bundestag und Bundesrat nach den gesamten Ausführungen meint.

3) In v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 3

4) A. a. O., S. 44

meint sei, kann nicht überzeugen. Zwar stellt die Bundesregierung ein Bundesorgan im Sinne des Grundgesetzes dar [1], sie kann jedoch nicht als gesetzgebende Körperschaft bezeichnet werden, denn sie ist nicht vergleichbar strukturiert, sie bildet sich nicht eigene Organe (Präsidenten, Ausschüsse) [2] wie der Bundestag oder der Bundesrat. Im übrigen ist auch der Wortlaut des Art. 77 Abs. 1, 78 GG klar, insbesondere Art. 78 GG, der für das Zustandekommen eines Bundesgesetzes nur Bundestag und Bundesrat aufzählt. Zusätzlich ergibt sich aus der Vorschrift des Art. 55 Abs. 1 GG eindeutig, daß das Grundgesetz unter gesetzgebenden Körperschaften nur Bundestag und Bundesrat meint, wenn es vorschreibt, daß der Bundespräsident weder "der Regierung" noch einer "gesetzgebenden Körperschaft angehören" darf.

b) Weitere Bedenken gegen die bisherigen Auslegungen ergeben sich daraus, daß sie der offensichtlich vom Grundgesetz her gewollten und im Wortlaut des Art. 59 zum Ausdruck gekommenen Unterscheidung zwischen politischen Verträgen ("Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln") und gesetzesinhaltlichen Verträgen ("Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen") in der Rechtsfolge nicht Rechnung tragen bzw. nicht tragen können.
Die Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt nämlich so für beide Vertragsarten grundsätzlich dieselbe Rechtsfolge, wie es auch Menzel vertreten will [4]. Danach bedürfen sowohl politische Verträge als auch gesetzesinhaltliche Verträge "der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften".
Dieses Ergebnis muß aber bereits nach der bisherigen Auslegung als nicht sinnvoll erscheinen, denn man ist sich einig, daß bei politischen Verträgen eine Aufteilung des Mitwirkungsrechts des Bundesrates in Einspruchs- und Zustimmungsrecht entsprechend der innerstaatlichen Gesetzgebung nicht möglich ist, weil bei politischen Verträgen keine Gesetzgebungsmaterie berührt wird [5]. Das hat

---

1) Maunz, S. 337
Leibholz-Rinck, Vorbemerkung vor Art. 62 ff
2) Vgl. hierzu Maunz, S. 341, 359
3) Ebenso, Blumenwitz, BayVBl 72, S. 30 r. Sp.
4) Vgl. S. 11 Fn. 2
5) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 14

dann aber doch zur Folge, daß von den an sich in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltenen vier Möglichkeiten, nämlich:

1. politische Verträge bedürfen der Zustimmung des Bundestags und
   a) der Zustimmung des Bundesrates bzw.
   b) der Mitwirkung des Bundesrates im Rahmen eines Einspruchsgesetzes;
2. gesetzesinhaltliche Verträge bedürfen der Zustimmung des Bundestags und
   a) der Zustimmung des Bundesrates bzw.
   b) der Mitwirkung des Bundesrates im Rahmen eines Einspruchsgesetzes;

eine Möglichkeit notgedrungen wieder wegfällt, wobei es hier nicht darauf ankommt, welcher Meinung man sich anschließt [1].
Es erscheint nicht sinnvoll, aus Art. 59 Abs. 2 GG erst vier Möglichkeiten herauszulesen, um dann eine davon wieder wegzustreichen. Vielmehr liegt die Frage nahe, ob eine solche Auslegung richtig ist und ob nicht Art. 59 Abs. 2 GG selbst vielleicht nur drei Möglichkeiten vorschreibt.

2. Berücksichtigung der doppelten "Oder-Konstruktion"

Das Bundesverfassungsgericht [2] hat wiederholt festgestellt, daß für den bei einer Gesetzesauslegung maßgebenden "objektivierten Willen des Gesetzgebers" zunächst einmal vom Wortlaut der Bestimmung auszugehen ist und erst dann auf die weiteren Auslegungsmethoden zur Sinnermittlung zurückzugreifen ist.
Den zwei Begriffen in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln" und "Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen" stehen zwei andere gegenüber, nämlich "Zustimmung" und "Mitwirkung". Dabei scheinen schon rein optisch die jeweils ersten mit den jeweils zweiten zu korrespondieren, so daß sich der Begriff "Zustimmung" auf politische Verträge ("Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln") beziehen würde.
Zwar ergibt eine doppelte "Oder" - Konstruktion grundsätzlich vier Möglichkeiten, jedoch dann nicht mehr, wenn eine oder zwei

---

1) So die zutreffende Feststellung von Klein in JZ 71/754 1. Sp.
2) BVerfGE 1/299 (312); 6/55 (75)

Möglichkeiten bereits begrifflich ausscheiden. Daß im vorliegenden Fall zumindest eine Möglichkeit ausscheiden muß, um zu einem vernünftigen Ergebnis zu kommen, entspricht der einhelligen Auffassung, wie dargelegt. Folglich können mit dem Begriff "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln" nicht beide Möglichkeiten korrespondieren. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist damit folgendermaßen aufzugliedern und zu lesen:

1. Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln, bedürfen der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes [1],
2. Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.

Diese Auslegung, also die Beziehung von "Zustimmung" auf politische Verträge, liegt umso näher, wenn man gedanklich für das zweite "oder" in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die Konjunktion "bzw. " liest.

Damit soll nicht einer sprachlichen Kosmetik des Art. 59 Abs. 2 GG das Wort geredet werden, sondern es handelt sich hierbei nur um eine Verdeutlichung des Satzsinnes, denn im täglichen Sprachgebrauch werden "oder" und "bzw. " weitgehend synonym verwendet, ohne daß deshalb der Satz seinen ursprünglichen Sinn verliert. Selbst wenn man darin einen Eingriff in den Text des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG sehen sollte, so wäre dieser doch weit geringer als derjenige, der durch die anderen Auslegungsversuche bewirkt wird. Diese greifen nämlich in zweifacher Hinsicht in den Wortlaut ein:

1. Die Zustimmung oder die Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften wird zur Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaft.
2. Die Konjunktion "oder" wird in die Konjunktion "und" bzw. "unter" umgedeutet.

Eine saubere grammatische Interpretation könnte verhindern, daß jeder, der sich mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG näher befaßt, erst eine eigene Fassung der Vorschrift hervorbringt, die mehr oder weniger

---

1) In dieser Formulierung ebenso schon Bayer, S. 112, der jedoch diesem Wortlaut auf Grund seiner Auslegung des Art. 59 Abs. 2 GG nicht weiter nachgeht.

vom Wortlaut entfernt ist. Danach wird sich dann auch meist das gefundene Ergebnis richten. So hat Reichel [1] folgende Fassung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG (de lege lata!) vorgeschlagen:

"Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes, an dem die jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften mitzuwirken haben."

Beer [2] meint, Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG folgendermaßen auslegen zu müssen:

"Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundestags unter Mitwirkung des Bundesrats nach den jeweils für die Bundesgesetzgebung geltenden Vorschriften in der Form eines Bundesgesetzes."

Daß sich diese Formulierungsversuche nicht mehr sehr nahe an dem ursprünglichen Wortlaut befinden, liegt auf der Hand. Sie sind wahrscheinlich deshalb zustande gekommen, weil das Wort "jeweils" in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nach der bisherigen Auslegung überhaupt keinen Sinn hat, weil bei politischen Verträgen angesichts der Materie nur eine einheitliche Behandlung bzw. Zuständigkeit von Bundestag und Bundesrat möglich ist.
Diesem Zwang unterliegt die hier vorgeschlagene Auslegung nicht. Denn danach ist bereits auf Grund des Wortlauts des Art. 59 Abs. 2 GG bei politischen Verträgen immer die Zustimmung beider Körperschaften erforderlich, während bei den gesetzesinhaltlichen Verträgen das Mitwirkungsrecht des Bundesrates jeweils nach der Materie variiert.

Trotzdem erscheint das Wort "jeweils" nahezu pleonastisch, da Bundestag und Bundesrat auf jeden Fall für die Gesetzgebung zuständig sind. Nach der vorliegenden Auffassung erscheint das Wort jedoch nicht mehr ganz ohne Sinn, denn es beschreibt, wenn auch etwas unglücklich, die Zuständigkeit des Bundesrates näher, der einmal für ein Einspruchsgesetz und zum anderen Mal für ein Zustimmungsgesetz zuständig ist. Somit enthält Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG folgende drei Möglichkeiten:

1. Politische Verträge bedürfen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat.

---

1) A. a. O., S. 130
2) A. a. O., S. 142

2. Gesetzesinhaltliche Verträge bedürfen
   a) der Mitwirkung des Bundestags und der des Bundesrates in der Form eines Einspruchsgesetzes
   b) der Mitwirkung des Bundestags und der des Bundesrates in der Form eines Zustimmungsgesetzes.

Das Wort "Mitwirkung" bekommt auf diese Weise auch gegenüber der "Zustimmung" einen eigenen Sinngehalt. Es stellt dann nicht mehr, wie nach der bisherigen Auffassung ein "minus" gegenüber der Zustimmung des Bundesrates im Sinn eines innerstaatlichen Zustimmungsgesetzes dar, sondern umschreibt die Tätigkeiten beider Körperschaften bei der Behandlung völkerrechtlicher Verträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Die "Zustimmung" bezieht sich sowohl auf den Bundestag als auch auf den Bundesrat, soweit politische Verträge angesprochen sind. Die "Zustimmung in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist somit nicht identisch mit der Zustimmung im Sinne eines sonstigen Zustimmungsgesetzes, weil Gesetzgebungsmaterien bei politischen Verträgen nicht betroffen sind. Zustimmung heißt wörtlich die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu dem Vertrag in der Form eines Bundesgesetzes.

II. Auslegung nach dem Normzweck

1. Zustimmungsrecht des Bundesrates aus dem Gesichtspunkt der legislativen Kontrolle

a) Die Führung der Außenpolitik und damit auch das Recht, mit anderen Staaten politische Verträge, insbesondere Bündnisse einzugehen, war früher die ausschließliche Prärogative der Exekutive bzw. des Monarchen [1]. Zur Einschränkung dieser starken, allumfassenden Stellung wurde schrittweise ein Mitwirkungsrecht der Volksvertretung eingeführt. Damit sollte ein Aushöhlen und Überspielen der Teilung der Gewalten in Exekutive, Legislative und Judikative vermieden werden, indem die Regierung (Exekutive) auf Grund der ihr zustehenden auswärtigen Gewalt den Gesetzgeber mit dem Abschluß

1) Laband, S. 133
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 18

internationaler Verträge präjudiziert [1], weil diese Regelungen enthalten, die bei einem innerstaatlichen Gesetz des Mitwirkens der Legislative bedürfen. Der Gesetzgeber soll vielmehr bereits beim Abschluß solcher Verträge mitwirken um mögliche spätere Konfliktsituationen gar nicht erst entstehen zu lassen; seine Kontrolle soll möglichst früh einsetzen. Diese Überlegung trifft in gleichem Umfang auch für politische Verträge zu. Es soll eine allzu große Bewegungsfreiheit der Regierung vermieden werden, in dem ihr Schalten und Walten bei vertraglichen Vereinbarungen begutachtet werden kann.
Die Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 GG ist daher nach der einen Ansicht [2] Ausdruck des Prinzips der Gewaltenhemmung, nach der anderen Auffassung [3] eine Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung, in dem hier die Legislative auf Gebieten, die an sich der Exekutive zustehen, tätig wird.

Dieses Ergebnis wird auch von Bayer bestätigt. Auch er geht davon aus, daß Art. 59 Abs. 2 GG allein Ausdruck eines präventiven parlamentarischen Kontrollrechts ist. Seiner Ansicht nach ist jedoch eine Überspielung der Legislative, wie angedeutet, gar nicht möglich, denn diese sei ja nie gezwungen, einen von der Exekutive bzw. dem Bundespräsidenten abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag in innerstaatliches Recht umzuwandeln. Diese Einschränkung von Bayer resultiert aus seiner Auffassung, daß Art. 59 Abs. 2 GG zu der genannten Kontrollkompetenz nicht gleichzeitig auch die Kompetenz der gesetzgebenden Körperschaften zur Transformation der Verträge in innerstaatliches Recht enthalte [4]. Eine solche Kompetenz sei in Art. 59 Abs. 2 GG gar nicht erforderlich, weil die Möglichkeit der Legislativorgane des Bundes zur Ingeltungsetzung völkerrechtlicher Verträge innerhalb des Bundesrechts bereits auf den Art. 77 ff des Grundgesetzes beruhe [5].

---

1) Bayer, S. 110
2) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 21:
"Hemmung der Exekutivgewalt"
v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 6 a
Vermittelnd insoweit Reichel, S. 71: "Wird die Gewaltenteilung durchbrochen, so wird die Gewaltenhemmung erfüllt.
3) BVerfGE 1/394
4) Bayer, S. 172
5) Bayer, S. 173

Gemeinsam ist allen Auffassungen, daß im Bereich der völkerrechtlichen Verträge, insbesondere der sogenannten politischen Verträge, die keinen transformationsfähigen Inhalt haben [1], durch Art. 59 Abs. 2 GG eine Kontrolle der Außenpolitik der Exekutive ermöglicht worden ist. Besonders schwerwiegende politische Entscheidungen sollen nicht allein der Exekutive überlassen werden [2].
Diesem Ergebnis scheinen, was die möglichen Rechte des Bundesrates betrifft, Bayer und Kewenig [3] dadurch etwas ausweichen zu wollen, indem der Begriff der legislativen Kontrolle in eine sogenannte informative und sanktionierende Komponente aufgeteilt wird. Dem Bundesrat soll dann nur eine informative Kontrolle zustehen, die sich als minus gegenüber der sanktionierenden Kontrolle eben nur in einem Einspruchsrecht bei politischen Verträgen niederschlägt.

Eine solche Argumentation ist bereits zu sehr vom Ergebnis her bestimmt. Sie übersieht, daß Art. 59 Abs. 2 GG ja nicht eine sanktionierende Kontrolle für den Bundestag und eine informative für den Bundesrat vorschreibt, sondern der Legislative insgesamt ein Kontrollrecht gegenüber der Exekutive geben will. Es ist deshalb auch zumindest ungenau, wenn davon gesprochen wird, daß Art. 59 Abs. 2 GG der parlamentarischen Kontrolle diene [4] und man diese primär als Aufgabe des Bundestages betrachtet, es sei denn, man versteht unter Parlament auch den Bundesrat, was z. B. Geck mit Recht bejaht [5]. Der Einfluß steht dem Gesetzgeber als Ganzem zu, er ist

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 24
Kewenig, S. 242 l. Sp.

2) Bayer, S. 106
Kewenig, S. 242 l. Sp.
Beer, S. 119
BK, Art. 59 Anm. A 6

3) Bayer, S. 115
Kewenig, S. 242 und Fn. 33

4) So bereits Menzel in VVdStRL Heft 12, S. 179
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 20
Bernhardt, S. 190
Richtig insoweit Hirsch, S. 109, 149

5) A. a. O., S. 95 Fn. 184
Ebenso wohl auch Kaiser, S. 27: "Hauptorgane der Bundesgesetzgebung sind Bundestag und Bundesrat, also das Parlament."
A. A. insbesondere z. B. Lechner, S. 418 und
Menzel, JZ 71/758 r. Sp. der den Bundesrat auch nicht als quasi-parlamentarische Einrichtung ansieht.

das entscheidende Organ [1].

Somit hat sich ergeben, daß Art. 59 Abs. 2 GG in dem sonstigen Kompetenzgefüge der einzelnen Gewalten jedenfalls eine Ausnahmevorschrift darstellt, was bereits seine atypische Stellung zum Ausdruck bringt. Aus dieser Sonderstellung und der Intention folgt weiterhin, daß Art. 59 Abs. 2 GG primär aus sich heraus verstanden werden muß und eine Auslegung, die sich an anderen Vorschriften des Grundgesetzes orientiert, allenfalls sekundäre Bedeutung haben kann.

b) aa) Wenn Art. 59 Abs. 2 GG also ein Sonderrecht der Exekutive darstellt, wie eben ausgeführt, so bedeutet das zum einen, daß die Organe der legislative in diesen Fällen zumindest auch atypisch tätig werden und zum anderen,daß die Ausnahmevorschrift sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Tätigkeit dieser Organe regeln muß, wenn sie vollständig sein soll [2].
Damit steht aber auch fest, daß es dann nicht zulässig sein kann, a priori für eine Auslegung der Begriffe "Zustimmung" und "Mitwirkung" in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die Vorschriften über die innerstaatliche Gesetzgebung heranzuziehen und "Zustimmung" im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG als Zustimmung des Bundesrates im Sinne eines Zustimmungsgesetzes zu lesen, wie es die bisherigen Auslegungen tun, die nur ein Einspruchsrecht des Bundesrates bejahen [3], es sei denn, Art. 59 Abs. 2 GG verweist ausdrücklich auf dieselben.

Vielmehr ergibt sich nach der hier gefundenen Auslegung, daß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bei politischen Verträgen das "Ob" einer legislativen Kontrolle dadurch regelt, daß er überhaupt bei diesen Verträgen ein Einwirkungsrecht für die gesetzgebenden Körperschaften einräumt. Für das "Wie" schreibt er die Zustimmung (der gesetzgeben-

---

1) So Herzog, S. 184: "Bundesgesetzgeber ist der Bundestag und der Bundesrat."

2) Eine ähnliche Überlegung trifft Klein in v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. II 7: "... er (Art. 59 Abs. 2 GG) hat nur den Zweck, die Notwendigkeit der Gesetzesform für die Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei den in ihm genannten völkerrechtlichen Verträgen festzulegen; dabei muß er bestimmen, wer ein solches Gesetz in welchem Verfahren zu beschließen hat."

3) So insbesondere Kewenig, S. 238 und
Menzel in "Die Zeit" Nr. 35 vom 27. 8. 71, S. 40

den Körperschaften) in der Form eines Bundesgesetzes vor.

Bei Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, regelt Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG das "Ob" ebenfalls konstitutiv wie bei den politischen Verträgen, während er für das "Wie", also die Art und Weise der Tätigkeiten auf die Vorschriften der innerstaatlichen Gesetzgebung verweist (vgl. die "jeweils zuständigen Körperschaften" in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG), was angesichts der Vertragsmaterie, die ja die Gesetzgebung betrifft, nahe liegt.
Hierdurch wird deutlich, daß eine Verweisung für das "Wie" bei politischen Verträgen nicht nur nicht vorliegt, sondern auch nicht vorliegen kann, weil eine irgendwie entsprechende Materie an anderer Stelle des Grundgesetzes nicht geregelt ist. Das "Wie" der Rechte der Legislativorgane in diesen Fällen muß also in der Vorschrift selbst stehen, oder es läge eine Lücke vor.

bb) Da, wie bereits gezeigt [1], politische Verträge keiner Umsetzung in innerstaatliches Recht zugänglich sind - man nennt sie deshalb auch "nichtanwendungsfähige Verträge" [2] - genügt es, wenn Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG als Kontrolle nur die Zustimmung zu dem im völkerrechtlichen Bereich verbleibenden Vertrag verlangt. Damit stimmen die gesetzgebenden Körperschaften praktisch über die Außenpolitik der Bundesregierung ab, heißen sie gut oder nicht. Auf dieser Grundlage wird die Regelung verständlich, daß politische Verträge der "Zustimmung" bedürfen, also beide Gesetzgebungsorgane sie billigen müssen, denn es handelt sich hier nicht um eine "Mitwirkung" vom Wortsinn her, einem verhältnismäßig weiten Begriff, sondern allein darum, daß dem Vertragswerk, das die auswärtigen Beziehungen regelt, das placet gegeben wird oder nicht [3].

Der Begriff "Zustimmung ... in der Form eines Bundesgesetzes" muß daher hier eine ganz andere verfassungsrechtliche Bedeutung haben als die Zustimmung des Bundesrates im Sinne eines Zustimmungsgesetzes im innerstaatlichen Bereich. Das bringt auch der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck. Es heißt dort

---

1) Vgl. S. 22 Fn. 1

2) Blumenwitz, S. 225

3) Ähnlich Backsmann, S. 317: "Die Zustimmung stellt keine Gesetzgebung ... dar, sondern einen Akt der Gesamtbilligung des Verhaltens der Bundesregierung."

nämlich nicht entsprechend den anderen Vorschriften des Grundgesetzes, die für besondere Gesetze die Zustimmung des Bundesrates vorschreiben "Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrats" (vgl. etwa die Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG) oder "... eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf" (vgl. etwa die Art. 29 Abs. 7, 84 Abs. 5 oder 105 Abs. 3 GG), sondern eben "Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes".

Anders ist es bei Verträgen, welche sich auf die Gesetzgebung beziehen. Diese bedürfen, da sie einen materiellen Inhalt haben, zur innerstaatlichen Gültigkeit der Transformation in staatliches, materielles Recht, d. h. eines Gesetzgebungsaktes.
Hier nun erscheint es sinnvoll, wenn Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG von einer Mitwirkung der Legislativorgane spricht, denn es geht bei der zweiten Alternative des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht allein darum, einen völkerrechtlichen Vertrag gutzuheißen, sondern darum, diesen Vertrag, der in der Regel einen transformationsfähigen Inhalt haben wird, zu gültigem innerstaatlichen Recht zu machen. Eine Zustimmung allein, wie bei den politischen Verträgen kann diese Wirkung nicht haben.
Zwar ist es denkbar, daß ein völkerrechtlicher Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, nicht einen unmittelbar transformationsfähigen Inhalt hat, sondern z. B. nur allgemeine Richtlinien setzt und daß er zur Ausfüllung noch eines konkreten innerstaatlichen Gesetzes bedarf. Dies würde jedoch nicht gegen die obige Auffassung sprechen. Denn diese gesetzesinhaltlichen Verträge sind jedenfalls darauf angelegt, innerstaatliches Recht zu werden und bedürfen daher, jedenfalls im Ergebnis, eines doppelten Tätigwerdens der Legislative: Zum einen als legislative Kontrolle für die Ermächtigung an den Bundespräsidenten zum völkerrechtlich gültigen Abschluß des Vertrages und zum anderen als Legislative selbst für die Umsetzung (Transformation) des Vertragsinhalts in innerstaatlich gültiges Recht [1]. Daß diese beiden Tätigkeiten in Art. 59 Abs. 2 GG

---

1) An dieser Doppelfunktion hält die h. M. fest:
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 25
BVerfGE 1/410: "Das Vertragsgesetz hat einen doppelten Charakter. Es stellt sich zunächst als Beschluß der gesetzgebenden Körperschaften dar, der den Bundespräsidenten ermächtigt, den Vertrag für die Bundesrepublik endgültig abzuschließen. Es hat weiterhin aber auch die Bedeutung, dem Inhalt des völkerrechtlichen Vertrags die Geltung als innerstaatliches Recht zu verleihen. (Transformation)"

selbst enthalten sind, erscheint entgegen der Ansicht von Bayer [1] nicht sachfremd, denn es würde zu unhaltbaren Ergebnissen führen, wenn der Bundespräsident zunächst zur Ratifikation ermächtigt wird, die gesetzgebenden Körperschaften sich aber später weigern würden, den Vertrag zu transformieren. Es ist deshalb durchaus sinnvoll, wenn diese Tätigkeiten, soweit ein transformationsfähiger Inhalt vorliegt, uno actu vorgenommen werden und sich die Legislative bereits beim Abschluß des Vertrages klarmachen muß, ob sie ihn auch transformieren will.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich also, daß bei den gesetzesinhaltlichen Verträgen die gesetzgebenden Körperschaften sowohl atypisch (beim Abschluß) [2] als auch in typischer Weise (bei der Transformation) tätig werden, sei es nun, daß Kontrolle beim Abschluß und Transformation uno actu erfolgen, was die Regel ist [3], oder in Sonderfällen, wie gezeigt, zeitlich auseinanderfallen. Bei diesen Verträgen wird also die Legislative sowohl kontrollierend als auch gesetzgebend tätig, sie stimmt dem Vertrag zu und wirkt an der Umwandlung seines Inhalts in innerstaatliches Recht mit [4].
Bei den gesetzesinhaltlichen Verträgen ist es daher auch sinnvoll, wenn Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG für diese Tätigkeiten das Wort "Mitwirkung" verwendet. Dieser Begriff beschreibt dann die gesamten Tätigkeiten der Legislativorgane, die notwendig sind, um den Vertrag, der auf den bisherigen Rechtszustand einwirken soll, wirksam werden zu lassen und zu erfüllen. Die "Mitwirkung" ist somit keinesfalls ein minus gegenüber der Zustimmung, wie es die bisherigen Auffassungen verstehen, die unter diesem Begriff nur das mindere Einspruchsrecht des Bundesrates gegenüber dem Zustimmungsrecht sehen wollen, sondern sie ist der Oberbegriff, der Zustimmung und

---

1) A. a. O., S. 173, 175

2) A. A. Kewenig, S. 242, der meint, daß Bundestag und Bundesrat bei den gesetzesinhaltlichen Verträgen in beiden Fällen als Gesetzgebungsorgane tätig werden. Zweifelnd allerdings in Fn. 30

3) Vgl. hierzu Bayer, S. 175

4) Zur Unterscheidung dieser beiden Funktionen als Kontrolle und Rechtsetzung vgl. auch
Achterberg, S. 49 ff
Bayer, S. 111 ff
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 59 Rdnr. 25

Transformation beinhaltet. Im Rahmen dieser Tätigkeiten regelt sich dann das Mitwirkungsrecht des Bundesrates nach der jeweiligen Gesetzgebungsmaterie, denn es wäre nicht einzusehen, warum der Bundesrat beim Abschluß und der Transformation eines solchen Vertrages ein mehr oder weniger an Rechten haben sollte als bei einer innerstaatlichen Regelung derselben Materie.

cc) Aus der Überlegung heraus, daß bei politischen Verträgen nur eine Zustimmung im wörtlichen Sinn in Frage kommt, weil sie nur im völkerrechtlichen Bereich verbleiben, wird auch verständlich, wenn die §§ 77 Abs. 1 und 81 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Bundestages [1] bestimmen, daß Änderungsanträge nicht zulässig sind und die Verträge nur insgesamt angenommen oder abgelehnt werden können. Ein Einspruchsrecht wäre in diesem Falle sinnlos, denn dem Einspruch gemäß Art. 77 Abs. 3 Satz 1 GG hat die Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG vorauszugehen. Dieser soll, wie bereits der Name aussagt, zwischen den verschiedenen Auffassungen von Bundestag und Bundesrat vermitteln. Das bedeutet, daß von der Konzeption des Grundgesetzes her das Einspruchsrecht des Bundesrates und die Institution des Vermittlungsausschusses aufeinander abgestimmt sind. Kann es aber, wie bei politischen Verträgen, zwar zur Anrufung des Vermittlungsausschusses kommen, nicht aber zu einer eigentlichen Vermittlung und Überbrückung der gegenseitigen Standpunkte, weil der Vertrag nur wie eingebracht angenommen werden kann oder nicht, so ist auch ein Einspruchsrecht von seiner Intention her untauglich. Hier bleibt nur die Zustimmung als adäquates Mitwirkungsrecht.

dd) Nur angedeutet sei auch der folgende denkbare Fall, der sich nach der Ansicht, die ein reines Einspruchsrecht des Bundesrates vertritt, ergeben könnte:
Der Bundesrat hat gegen einen politischen Vertrag Einspruch eingelegt, der jedoch vom Bundestag gemäß Art. 77 Abs. 4 GG mit der qualifizierten Mehrheit zurückgewiesen wurde. Wegen einer längeren Verhinderung des Bundespräsidenten übernimmt nun der Präsident des Bundesrates gemäß Art. 57 GG die Wahrnehmung der Aufgaben des Bundespräsidenten. Hiermit entsteht die Situation, daß der Präsident des Bundesrates nun einen Vertrag ratifizieren soll, den er, bzw.

---

1) Ähnlich bereits die §§ 37 und 42 Satz 2 der Geschäftsordnung des Reichstags der Weimarer Reichsverfassung

die Mehrheit im Bundesrat, für verfassungswidrig hält. Er steht nämlich nach einem zustimmenden Beschluß des Bundestags außenpolitisch unter einem gewissen Zugzwang. Selbst wenn man, wie die wohl herrschende Meinung nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten vor der Ausfertigung eines Gesetzes gemäß Art. 82 Abs. 1 GG bejaht [1], das man konsequenterweise dann auch dem Präsidenten des Bundesrates in dieser Fallgestaltung zubilligen muß, so ist doch dessen persönliche Zwangslage eine viel stärkere als im Fall eines rein innerstaatlichen Gesetzes oder sonst gegenüber der Lage des Bundespräsidenten. Auch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wird unter Umständen in solch einem Fall unterbleiben, um die Bundesrepublik außenpolitisch nicht in Mißkredit zu bringen.
Diese Situation kann bei einem Zustimmungsrecht des Bundesrates im Rahmen der Zustimmung der Legislative nicht entstehen, da bei einer Versagung der Zustimmung die Gesetzesvorlage und damit auch der Vertrag gescheitert ist [2].

ee) Der hier vertretenen Ansicht kann auch nicht entgegengehalten werden, daß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich ein (formelles) Bundesgesetz vorschreibt, wie sich aus der Formulierung "in der Form eines Bundesgesetzes" ergibt, und deshalb das Recht des Bundesrates sich an der sonstigen innerstaatlichen Normsetzung orientieren muß. Diese Bestimmung kann wohl nur den Sinn haben, daß das Grundgesetz einmal die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften sicherstellen will [3], wenn es den formellen Gang der Gesetzgebungsverfahren vorschreibt und zum anderen auch politische Entscheidungen im Fall völkerrechtlicher Vereinbarungen einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich machen will [4]. Dies steht in Einklang mit der auch sonst sehr starken Stellung des Bundesverfassungs-

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 82 Rdnr. 2
BK Art. 82 Anm. II 1
BVerfGE 1/413
Menzel DÖV 65/581

2) Vgl. Art. 78 GG und Maunz-Dürig-Herzog, Art. 78 Rdnr. 2

3) Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Hoch in: Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 642

4) Vgl. allgemein zum Problem: Zacher, "Ratifizierungsgesetz und Normenkontrolle" in DVBl 55/649

gerichts in Art. 93 GG. Dies übersieht offenbar Bayer [1]. Eine Normenkontrolle und die Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 und 4 a GG ist aber nur möglich, wenn zumindest ein formelles Bundesgesetz vorliegt. Eine Anrufung des Gerichts gegen einen schlichten Parlamentsbeschluß ist nach dem Grundgesetz nicht vorgesehen und wäre auch systemwidrig.

2. Zustimmungsrecht des Bundesrates aus dem Gesichtspunkt der föderalen Kontrolle

Die Untersuchung wäre nicht vollständig, würde man den Bundesrat und seine Tätigkeit nicht auch unter dem Aspekt der föderalen Kontrolle der Bundesexekutive betrachten und die Vereinbarkeit des bisher gefundenen Ergebnisses damit überprüfen.

a) Aus Art. 50 GG folgt, daß der Bundesrat eine Vertretung der Länder ist. Er ist weitgehend darauf angelegt, die Länder gegenüber dem Bund zu schützen [2]. Durch ihn soll der Wille des einzelnen Landes geäußert werden; deshalb können für das entsprechende Land nur die Exekutivorgane handeln [3].
Nach ganz herrschender Meinung ist er jedoch ein Organ des Bundes, repräsentiert also den Bund [4]. Das ergibt sich einmal aus Art. 50 wonach der Bundesrat bei Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirkt, sowie zum anderen ganz deutlich aus Art. 57 GG, wonach der Präsident des Bundesrates den Bundespräsidenten vertritt.

Der Bundesrat im System des Grundgesetzes steht zwischen dem überaus starken Bundesrat der Verfassung von 1871 und dem Reichsrat der unitarischer gestalteten Weimarer Reichsverfassung [5]. Seine heutige verfassungsrechtliche Stellung erklärt sich aus der Befürchtung des

---

1) A. a. O., S. 168
2) Neunreither, S. 130
3) BK vor Art. 50 GG
4) Schäfer, S. 28
Hamann-Lenz, Vorbemerkung vor Art. 50 GG
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 50 Rdnr. 5
v. Mangoldt-Klein, Vorbemerkung vor Art. 50 Anm. III 2 d
BVerfGE 8/120
5) BK Art. 50

parlamentarischen Rates, die von ihm befürwortete Eigenständigkeit der Länder könne einem ähnlichen Prozeß der Aushöhlung zum Opfer fallen, der in der Weimarer Zeit die spätere Zentralisierung vorbereitete. Die in Art. 20 GG zugunsten eines Bundesstaates getroffene Entscheidung schließt daher auch eine starke Mitwirkung der Länder an der Gestaltung des Bundesschicksals ein [1]. Der Verlust der Gliedstaaten an eigenen Kompetenzen (keine eigene Wehr- oder Außenpolitik), mußte daher durch einen erhöhten Einfluß auf die Bildung des Gesamtwillens ausgeglichen werden. Dem trägt grundsätzlich Art. 50 GG Rechnung, der nach herrschender Meinung nur eine unvollständige Zuständigkeitsaufzählung enthält.

b) Jede Mitwirkung an der Bildung des Gesamtwillens bedingt gleichzeitig eine Kontrolle der anderen an der Willensbildung beteiligten Bundesorgane. Insofern kann man sagen, daß die Institution des Bundesrates insgesamt auch eine Kontrolleinrichtung des Bundesstaates ist, die darauf angelegt ist, die Bundesländer und deren Interessen nicht völlig überspielen zu lassen [2]. Hervorzuheben sei hier nur das Recht des Bundesrates, gemäß Art. 53 Satz 3 GG von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden gehalten zu werden. Daher scheint die Ansicht von Bayer [3] nicht richtig, wenn er ausführt: "Denn wenn es auch richtig ist, daß der Abschluß völkerrechtlicher Verträge von Fall zu Fall empfindliche Auswirkungen auf die durch den Bundesrat repräsentierten Interessen der Länder haben kann, so leuchtet es verfassungssystematisch gesehen doch kaum ein, warum ein Organ, das an der Kontrolle der Innenpolitik überhaupt keinen Anteil hat, ausgerechnet an der Kontrolle über den Vertragsschluß mit den gleichen Rechten wie der Bundestag beteiligt sein soll."
Was aber soll das Initiativrecht (Art. 76 Abs. 1 GG), die Mitwirkung bei der Normsetzung (Art. 77 ff, 84 ff GG) oder gar die judizielle Tätigkeit (Art. 84 Abs. 4 GG) des Bundesrates anderes sein als eine

---

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 50 Rdnr. 1

2) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 50 Rdnr. 12 und 23
Nawiasky, S. 57 spricht vom Bundesrat als dem "Anwalt des föderativen Gedankens".
Für die Weimarer Verfassung ähnlich bereits Anschütz VVdStRL Heft 1 (1924) S. 27: "... föderalistisches Hauptorgan des Reiches ist der Reichsrat".

3) A. a. O., S. 170

Beteiligung an der Innenpolitik und damit auch deren Kontrolle.

In der zitierten Meinung kommt eine Unterbewertung des Bundesrates zum Ausdruck, die sich weder mit den Vorstellungen des Grundgesetzes noch mit der Verfassungswirklichkeit deckt. Der Bundesrat ist kein "zweitklassiges Organ", sondern ist lediglich auf Grund seiner Funktion als Interessenwahrer der Länder, die ihren Willen nur durch ihre Vertretungsorgane, d. h. ihre Regierungen äussern können, anders strukturiert als der Bundestag [1]. Darin kann man keine Zurücksetzung in seiner Bedeutung sehen, da letztere allein aus seinen ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben und der Verfassungswirklichkeit, nicht jedoch aus seiner Zusammensetzung gefolgert werden kann.
Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes hat der Bundesrat eine viel gewichtigere Stellung erlangt, als man zunächst erwarten konnte. Dies insbesondere durch eine extensive Auslegung des Art. 84 Abs. 1 GG, wodurch bereits in frühen Jahren [2] die Hälfte aller Gesetze mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet wurden.

c) Gegen eine, wie hier vertretene, föderale Kontrolle hat sich Kewenig [3] ausgesprochen mit der Erwägung, daß in Art. 59 Abs. 2 GG keine Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern enthalten sei und man Art. 59 Abs. 2 GG nicht "praktisch als letzter Absatz des Art. 32" hineininterpretieren könne. Auch sei durch das Lindauer-Abkommen dem Schutz der Länderinteressen in verhältnismäßig weitgehender Weise Rechnung getragen. In die gleiche Richtung dürften die Überlegungen von Menzel [4] gehen, wenn er ausführt, daß eine föderale Kontrolle dem Bund etwas nach Art. 59 GG verbiete, was ihm durch Art. 32 GG erlaubt sei.
Diese Argumente vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Denn beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund sind folgende föderale Komponenten streng auseinanderzuhalten [5]:

1. Art. 32 Abs. 2 GG sieht die direkte Mitwirkung eines Bundeslandes vor, wenn durch den bevorstehenden Vertrag die besonderen Interessen dieses einzelnen Landes berührt werden.

---

1) So mit Recht Strickrodt, S. 526
2) Vgl. die Nachweise bei Schneider, S. 257
3) A. a. O., S. 240 ff
4) In "Die Zeit" Nr. 35 vom 27. 8. 71, S. 40
5) Vgl. hierzu eingehend Blumenwitz, S. 221

2. Die Bundesländer insgesamt wirken über den Bundesrat beim Abschluß der in Art. 59 Abs. 2 GG genannten Verträge mit,

3. Die Länder wirken im Rahmen der sogenannten interföderalen Kooperation [1] bei Vertragsabschlüssen des Bundes mit.

Die oben unter bb) vertretene föderale Kontrolle beim Abschluß politischer Verträge erfolgt lediglich über ein Bundesorgan, zu dessen Aufgaben die Wahrung der Länderinteressen gehört. Die Frage der Abgrenzung des Bund-Länder-Verhältnisses ist dabei überhaupt nicht angesprochen. Die föderale Kontrolle ergibt sich vielmehr ganz allgemein aus der Stellung des Bundesrates im Verfassungsgefüge. Deshalb ist Kewenig darin zuzustimmen, daß Art. 59 Abs. 2 GG nicht Bundes- und Landeskompetenzen abgrenzt [2]. Die von Kewenig und Menzel hervorgehobene Problematik ist hier lediglich nicht einschlägig. Der Bundesrat als Bundesorgan kann als Interessenvertretung der Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge eine föderale Kontrolle darstellen, ohne daß dadurch irgendwelche Kompetenzen verändert würden. Daß bei einem Zustimmungsrecht des Bundesrates im Rahmen der föderalen Kontrolle "das sorgsam ausbalancierte Verhältnis von Bund und Ländern auf der einen, von Bundestag und Bundesrat auf der anderen Seite mit Hilfe von selbstgeschneiderten Formeln und Begriffen" [3] verändert würde, ist nicht einzusehen, vielmehr spricht aus dieser Argumentation eher die Absicht, die Institution des Bundesrates im heutigen Staatsleben als "Bremse" [4] auszuschalten, um die in einem Bundesstaat sicherlich schwierigere Willensbildung zu vereinfachen.

d) An dieser Rechtslage vermag auch der weitere Hinweis von Kewe-

---

1) Hierzu gehört die Lindauer Vereinbarung und z. B. auch die Stellung des Bevollmächtigten für die kulturellen Angelegenheiten im Rahmen des deutsch-französischen Vertrages und auch die Mitwirkung von Landes- und Länderorganen bei der auswärtigen Kulturarbeit unter Berücksichtigung des Kompromisses der Ministerpräsidenten der Länder und der Bundesregierung vom 27. 6. /30. 10. 1968.

2) Vgl. S. 5

3) Kewenig, S. 240

4) So etwa Menzel "Die Zeit" Nr. 35 vom 27. 8. 71 S. 40 Überschrift: Bundesrat - Bremse der Ostverträge?

nig auf Art. 115 a ff des Grundgesetzes [1] nichts zu ändern.
Seine Argumentation ist folgende:
Während nach Art. 115 a Abs. 1 GG die Feststellung des Verteidigungsfalles vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werde, entscheide nach Art. 115 l Abs. 3 GG ein einfaches [2], also nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürftiges Bundesgesetz über den Friedensschluß. Dies habe seinen Grund darin, daß im ersten Fall der Bundesrat als Gesetzgebungsorgan tätig werde, da während des Verteidigungsfalles die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu Lasten der Länder erheblich erweitert und das Gesetzgebungsverfahren als solches verkürzt werde, während im letzteren Fall es sich bei Art. 115 l Abs. 3 GG um eine politische Entscheidung handle, die wegen ihres vorwiegend außenpolitischen Charakters eindeutig dem Bund vorbehalten sei.
Diese Überlegungen sind jedoch keineswegs zwingend. Da Kewenig bei den politischen Verträgen, die ja auch eine politische Entscheidung enthalten, dem Bundesrat nur ein Einspruchsrecht einräumt, ist es nur konsequent, wenn er auch bei anderen Entscheidungen versucht, diese als "politisch" einzuordnen, um so zum gleichen Ergebnis zu kommen.
Art. 115 l Abs. 3 GG beeinträchtigt aber nicht die föderale oder legislative Kontrolle nach den Art. 79 Abs. 1 Satz 2, 59 Abs. 2 oder 32 Abs. 2 und 3 GG, sondern er erweitert die Zuständigkeit der gesetzgebenden Körperschaften, die hier definitiv selbst durch Bundesgesetz entscheiden, so daß für die sonst gegebene Dispositionsbefugnis der Exekutive, von der Ermächtigung durch die gesetzgebenden Körper-

---

1) A. a. O., S. 243

2) Dies ist insoweit herrschende Ansicht:
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115 l Rdnr. 29
Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 115 l Rdnr. 5
Für den im Wortlaut mit Art. 115 l Abs. 3 übereinstimmenden ehemaligen Art. 59 a IV: von Mangoldt-Klein, Art. 59 a Anm. IV
A. A. Harupa, S. 58, der davon ausgeht, daß Art. 59 a Abs. 4 GG ein Unterfall des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist, so daß, falls in dem Friedensvertrag Materien geregelt werden, für die normalerweise die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, was seiner Ansicht nach der Regelfall sein dürfte, auch das Gesetz nach Art. 59 Abs. 4 GG der Zustimmung des Bundesrates analog Art. 59 Abs. 2 Satz 1 bedürfe.

schaften Gebrauch zu machen oder nicht, kein Raum ist. Das Bundesgesetz gemäß Art. 115 l Abs. 3 GG hat zwar noch nicht unmittelbar völkerrechtliche Wirkung [1], der Bundespräsident ist jedoch in diesem Fall verpflichtet, den Friedensvertrag in der beschlossenen Form zu ratifizieren [2]. Mit Recht wird daher darauf hingewiesen, daß es sich bei dem Friedensschlußgesetz nur formell um ein Gesetz handle, daß es jedoch materiell einen Regierungsakt darstelle [3]. Ohne die Vorschrift des Art. 115 l Abs. 3 GG bzw. dessen Vorgänger, Art. 59 a Abs. 4 GG, würde der völkerrechtliche Friedensvertrag unter die Regelung des Art. 59 Abs. 2 GG fallen. Dies hat bereits vor Jahren Grewe [4] festgestellt, der sich damals ausdrücklich darauf berief, daß eine den Wortlaut des Art. 45 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung entsprechende Vorschrift im Grundgesetz fehle. Über den Friedensschluß führt er aus: "Eine solche Vereinbarung ist immer ein Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt; der Friedensschluß kann daher nur in der Form des Art. 59 Abs. 2 erfolgen, das heißt durch einen Vertrag, dem die gesetzgebenden Körperschaften zugestimmt haben".

Auf diesem Gedanken beruht denn auch die wohl heute herrschende Ansicht [5], die Art. 115 l Abs. 3 GG bzw. den ehemaligen gleichlautenden Art. 59 a Abs. 4 GG als lex specialis zu Art. 59 Abs. 2 GG ansieht. Art. 115 l Abs. 3 GG bestimmt dann eben gerade abweichend von Art. 59 Abs. 2 GG für den Friedensschluß ein anderes Verfahren, entsprechend auch dem ehemaligen Art. 45 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung.

---

1) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 115 l Rdnr. 5
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115 l Rdnr. 31
Hienstorfer, S. 130 (zu Art. 59 a Abs. 4)

2) So für Art. 59 a GG ausdrücklich
Hienstorfer. S. 133
v. Mangoldt-Klein, Art. 59 a Anm. IV 4
für die insoweit gleiche Rechtslage des Art. 45 Abs. 2 WRV:
Schätzel, S. 344 und
Anschütz, Art. 45 Anm. 5

3) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115 l Rdnr. 30
für den ehemaligen Art. 59 a:
v. Mangoldt-Klein, Art. 59 a Anm. IV 2

4) A. a. O., S. 151

5) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115 l Rdnr. 30
Hienstorfer, S. 131 zum ehemaligen Art. 59 a Abs. 4
Ebenso wohl auch v. Mangoldt-Klein, Art. 59 a, S. 1166

Es kann also davon ausgegangen werden, daß Art. 115 1 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit den Vorschriften über den Verteidigungsfall (Abschnitt X a des GG) gerade eine andere Regelung als Art. 59 Abs. 2 GG treffen wollte.
Für eine Auslegung des Art. 59 Abs. 2 GG bzw. eine Bestätigung einer Auslegung des Art. 59 Abs. 2 GG gibt daher Art. 115 1 Abs. 3 GG nicht her. Im Gegenteil ist es regelwidrig, von einer Ausnahmevorschrift die allgemeine Vorschrift auslegen zu wollen. Aus der jetzigen Regelung in Art. 115 1 Abs. 3 GG kann vielmehr nur die Bestätigung eines Zustimmungsrechts des Bundesrats bei politischen Verträgen im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 GG entnommen werden, denn wenn der Bundesrat hierbei immer nur ein Einspruchsrecht hätte, wie dies Kewenig, Reichel und Menzel [1] bejahen, so hätte es der Vorschrift des Art. 115 1 Abs. 3 GG, die nach dem Wortlaut und der herrschenden Ansicht [2] nur ein einfaches Bundesgesetz verlangt, bei dem also der Bundesrat nur ein Einspruchsrecht hat, nicht bedurft. Der Verfassungsgesetzgeber hätte sicher nicht etwas zweimal in gleichlautender Weise geregelt.

3. Bestätigung des gefundenen Ergebnisses durch die Verfassungsgeschichte

Da die Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 GG bereits Vorgänger in den früheren Reichsverfassungen hatte, soll auch überprüft werden, ob sich das gefundene Ergebnis in die deutsche Verfassungsgeschichte einordnet.

a) Art. 11 der Bismarck'schen Reichsverfassung von 1871

Dem heutigen Art. 59 Abs. 2 GG entsprach in seinem Inhalt der Art. 11 Abs. 2 und 3 der Reichsverfassung von 1871 (BGBl 1871 S. 64 ff). Er lautete:

Abs. 2: "Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich, es sei denn,

---

1) Vgl. S. 10 ff

2) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 115 1 Rdnr. 5
Maunz-Dürig-Herzog, Art. 115 1 Rdnr. 29
v. Mangoldt-Klein, S. 1166
Hienstorfer, S. 131

daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt."

Abs. 3: "Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich."

Hieraus ergibt sich, daß der föderalen Kontrolle, die damals der Bundesrat als Repräsentant der verbündeten Regierungen [1] wahrnahm, gegenüber der parlamentarischen Kontrolle die primäre Bedeutung zugemessen wurde.
Erst vor dem Ende des 1. Weltkrieges, im Jahre 1918, wurde durch das Gesetz vom 28. Oktober 1918 (RGBl 1918, S. 1274) auch die Zustimmung des Reichstags vorgeschrieben. Art. 11 wurde wie folgt in Abs. 2 und 3 geändert:

Abs. 2: "Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich."

Abs. 3: "Friedensverträge, sowie diejenigen Verträge mit fremden Staaten, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags."

Da Friedensverträge meist politische Verträge darstellen [2], steht fest, daß bereits auf Grund der Bismarck'schen Reichsverfassung von 1871 und der Änderung vom Jahre 1918 dem Bundesrat in diesen Fällen ein dem Reichstag gleichgewichtiges Mitspracherecht in der Form der Zustimmung zustand.

b) Art. 45 der Weimarer Reichsverfassung

Die vom Grundsatz her bewußt unitarischer als die Reichsverfassung von 1871 [3] gestaltete Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (RGBl 1919 S. 1383) bestimmte in Art. 45 Abs. 3:

---

1) BK, Art. 50
Bilfinger, S. 135
2) Vgl. S. 34 Fn. 4
3) Vgl. Wolgast, S. 26

"Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags."

Das bedeutete zunächst, wie Giese [1] mit Recht ausführt, etwas anderes, als wenn gesagt wäre: ... "erfolgen durch Reichsgesetz". Dann nämlich hätte der Reichsrat ein Einspruchsrecht und der Reichspräsident kein Vetorecht gehabt. Hier verlangt Art. 45 Abs. 3 jedoch nur die Übereinstimmung zwischen Reichspräsident und Reichstag.

Daher war die Zustimmung des Reichstags nicht ein Akt der Gesetzgebung [2], sondern der Reichstag erfüllte damit eine außenpolitische Funktion [3]. Die Zustimmung war deshalb, jedenfalls vom Gesetz her, nicht den Vorschriften über Einspruch, Volksentscheid und Publikation (Art. 68 ff WRV) unterworfen. Ein Mitwirkungsrecht des Reichsrats war also an sich völlig ausgeschlossen.

Die Verfassungswirklichkeit sah jedoch anders aus:

Nach der sich bald durchsetzenden sogenannten Doppelfunktionslehre [4], wonach die Funktion der Zustimmung zu dem völkerrechtlichen Vertrag und dessen Transformation in immerstaatliches Recht in einem Akt zusammengefaßt war, ergingen fast von Anfang an alle völkerrechtlichen Verträge als Gesetz unter der Mitwirkung des Reichsrats. So konnte Wolgast [5] im Hinblick auf Art. 45 Abs. 3 mit Recht feststellen:
"Ob insbesondere der Reichsrat ausgeschaltet werden sollte, dürfte bei dem Bedacht der Länder auf die Wahrung ihrer Rechte zweifelhaft sein. In der Praxis entstehen daraus keine Schwierigkeiten. Denn Staatsverträge werden regelmäßig in Gesetzesform verkündet. Dies schließt eine Beteiligung des Reichsrats ohne weiteres ein."
Zur allgemeinen Stellung des Reichsrats stellte Triepel [6] bereits im Jahre 1920 fest, daß das Einspruchsrecht des Art. 74 der Weimarer Reichsverfassung vorläufig größere Kraft habe, als es in der Absicht der Verfassung liegt. Das Einspruchsrecht des Reichsrats sei also jedenfalls bis zum Erlaß eines Gesetzes über den Volksentscheid, das der

---

1) Art. 45 Anm. 16
2) Schmitz, S. 348
3) Heckel, S. 221
4) Vgl. hierzu Bayer, S. 97 ff
5) A. a. O., S. 23 Fn. 25
6) A. a. O., S. 461, 462

Art. 73 Abs. 5 der Weimarer Reichsverfassung vorschrieb, praktisch ein Vetorecht.
Übereinstimmend und noch deutlicher hierzu kam auch Bilfinger [1] einige Jahre später zu diesem Ergebnis:
"Da es zum Volksentscheid noch nie gekommen und in diesem Sinn also ein Gesetz gegen den Reichsrat noch nie erlassen worden ist, so hat das negative Einspruchsrecht des Reichsrats bisher funktioniert wie ein Recht auf positive Zustimmung, wie ein Mitbeschließen."

Auf diesem staatsrechtlichen Hintergrund wird auch folgendes deutlich: Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme wurde alsbald versucht, die Befugnisse der Reichsregierung auf Kosten der anderen Verfassungsorgane zu erweitern. In das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933, dem sogenannten Ermächtigungsgesetz (RGBl 1933 S. 141) wurde dann dieser Art. 4 aufgenommen:

> "Verträge des Reiches mit fremden Staaten ... bedürfen nicht der Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften."

Nichts dürfte wohl die Stellung des Reichsrats in der Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik deutlicher machen als diese Vorschrift, die, wollte sie nur den Art. 45 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung dem Wortlaut nach umgehen, nicht auf beide Körperschaften hätte Bezug nehmen müssen.

Der Reichsrat hatte zu dieser Zeit, soweit es völkerrechtliche Verträge betraf, also nahezu die Stellung, die Anschütz [2] de lege ferenda gefordert hatte, nämlich die Einräumung eines dem Reichstag gleichwertigen Mitbeschließungsrechtes des Reichsrates bei der Gesetzgebung des Reiches.

Interessant erscheint auch in diesem Zusammenhang die Ansicht von Wolgast und Heckel zur redaktionellen Fassung des Art. 45 der Weimarer Reichsverfassung. Sie seien daher hier wörtlich zitiert: Wolgast [3] bemerkt:
"Der Wortlaut des Art. 45 Abs. 3, der von den gesetzgebenden Organen nur den Reichstag an dem Abschlusse reichsgesetzesinhaltlicher Staatsverträge beteiligt (nicht den Reichsrat und gegebenenfalls das

---

1) A. a. O., S. 133
2) VVdStRL Bd. 1, S. 59
3) A. a. O., S. 111, Fn. 88

Volk), ist in der Tat befremdlich. Er ist aber nicht aus der Absicht zu erklären, den Reichsrat hier im Gegensatze zu seinen sonstigen Befugnissen auszuschalten, dürfte vielmehr in historischen Verhältnissen seinen Grund haben und auf eine ungenaue Redaktion zurückzuführen sein. Diese dürfte damit zusammenhängen, daß in den früheren Entwürfen dem Reichsrate keine gesetzgeberischen Funktionen zugedacht waren, daß man deshalb in Art. 45 Abs. 3 nur von der Zustimmung des Reichstages gesprochen und es später vergessen hat, die Fassung dieses Artikels mit der veränderten Stellung des Reichsrates in Einklang zu bringen. Jedenfalls stehen die inneren Ressorts auf dem Standpunkt, daß der Art. 45 Abs. 3 im Gegensatze zu seinem in der geschilderten Weise zustande gekommenen Wortlaute doch so auszulegen sei, wie es in der Praxis geschieht, daß also das in Art. 45 aufgestellte Erfordernis der Zustimmung des Reichstages sachlich mit der Forderung der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren gleichbedeutend ist.
Sollte dieser Gedankengang zutreffend sein, so würde sich die Frage erheben, ob das Redaktionsversehen durch Interpretation im Sinne des mitgeteilten Gedankenganges berichtigt werden darf."
Noch deutlicher schreibt Heckel [1]:
"Eine andere Frage ist natürlich, ob es nicht wohlgetan gewesen wäre, dem Reichsrat ebenso ein Zustimmungsrecht zu geben wie dem Reichstag. Die Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung von 1924 zur Revision der Weimarer Reichsverfassung ... stellt eine solche Forderung jetzt auf, und in der Tat dürfte die Stellung, die dem Reichsrat in der Legislative zugewiesen ist, für die Bejahung dieser Frage sprechen.
Wahrscheinlich beruht die Zurücksetzung des Reichsrats auf einem bloßen Versehen. Als nämlich die Vorschrift über die Zustimmung des Reichstags zuerst auftauchte ..., bestand der Reichsrat überhaupt noch nicht. Seine Funktion vertrat teilweise ein Staatenhaus, das mit dem Volkshaus zusammen den Reichstag bildete. Als dann das Staatenhaus dem Reichsrat wich und das Volkshaus den Namen Reichstag übernahm, ließ man unsere Bestimmung doch unverändert, ohne zu merken, daß jetzt die Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge nicht mehr so stark an der Willensbildung des Reiches beteiligt sind."
Aus diesen Äußerungen geht deutlich hervor, daß man eine dem Wortlaut der Verfassung entsprechende Stellung des Reichsrats nicht

---

1) A. a. O., S. 221 Fn. 31

im Sinn hatte. Dies bestätigte ja auch die Verfassungswirklichkeit.

c) Damit ist im Ergebnis festzuhalten, daß die Länder über ihr Bundesorgan in den Verfassungen von 1871 und 1919 beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die politischen Charakter hatten, stets gleichberechtigt mit dem unitarischen Bundesorgan mitwirkten. Für unsere heutige Verfassung ergibt sich daraus eine wertvolle Auslegungshilfe. Mit Recht kommt nämlich auch Reichel [1] zu dem Ergebnis, daß die verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Mitwirkungsrechts der gesetzgebenden Körperschaften bei für das Leben des Staates besonders bedeutsamen Maßnahmen eine kontinuierliche Steigerung aufweist. Es würde daher, geschichtlich gesehen, sicher ein Bruch vorliegen, wenn dem Bundesrat nach dem Grundgesetz bei solchen Ereignissen weniger Mitwirkungsrechte zustünden.

In diesem Zusammenhang ist auch der politische Hintergrund bei der Schaffung einer Verfassung für die drei Besatzungszonen zu sehen. Eine neue deutsche Staatsgewalt hat sich nach dem Krieg von unten nach oben, also von der gemeindlichen Ebene her entwickelt, der dann zunächst die einzelnen Landesverfassungen gefolgt sind, bevor eine Verfassung für den Gesamtstaat konkretere Formen annahm. So kam angesichts der Existenz der inzwischen wieder erstarkten Länder und der auf Grund der Geschehnisse der jüngsten Vergangenheit wieder erwachten föderalistischen Tendenzen nur eine bundesstaatliche Ordnung in Betracht [2]. Darüber hinaus dürfen nicht die bindenden Anweisungen seitens der Besatzungsmächte vergessen werden, die sogar intervenierten [3], um eine betont föderale Regierungsform für die Bundesrepublik zu erreichen. Man war an einem dezentralisierten Staat interessiert, bei dem nicht mehr, wie unmittelbar vorher, die Hauptmacht bei der Bundesexekutive lag. Es ist daher wohl nicht anzunehmen, daß dem föderalen Bundesorgan, dem Bundesrat, nur ein Einspruchsrecht, das von dem unitarischen Bundesorgan, dem Bundestag, ausgeräumt werden kann, und kein eigentliches Mitwirkungsrecht von dieser föderalistischen Verfassung eingeäumt worden sein sollte.

Auf diesem Hintergrund und auf Grund der bisherigen Erfahrungen

---

1) A. a. O., S. 98

2) Vgl. hierzu Bernhardt, S. 122, 123

3) Siehe die Nachweise bei Bernhardt, S. 122 Fn. 551

über den Bundesrat scheinen die Ausführungen von Nawiasky [1] doch etwas zu pessimistisch zu sein, wenn er bald nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes meinte, daß die normalen gesetzgebenden Funktionen des Bundesrats offenbar nach dem Leitsatz gestaltet wurden, "von der vollen Gleichberechtigung mit der ersten Kammer soviel abzumarkten, als der Widerstand der bewußt föderalistischen Kräfte nur irgend zuließ und so, daß der verbleibende Rest noch äußerstenfalls mit der Vorstellung einer Verfassung föderalistischen Typs vereinbart war".

III. Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 2 GG

Das bisher gefundene Ergebnis wird auch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 59 Abs. 2 GG bestätigt [2]. Sie kann zwar sicher nicht als einziges Auslegungskriterium entscheidend sein [3], gibt jedoch Aufschluß darüber, wie der Verfassungsgeber die Problematik verstanden hat. So lautete der dem heutigen Art. 59 Abs. 2 GG entsprechende Art. 81 Abs. 2 des Herrenchiemseer Entwurfs:

> "Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats (Senats) gemäß den für die Bundesgesetzgebung geltenden Vorschriften."

Daraus geht deutlich hervor, daß man ein Zustimmungsrecht des Bundesrats ins Auge gefaßt hatte. Der Passus "gemäß den für die Bundesgesetzgebung geltenden Vorschriften" entsprach dem heutigen "in der Form eines Bundesgesetzes", wie auch die späteren Änderungsvorschläge, die der Klarheit dienen sollten, beweisen. So schlug der allgemeine Redaktionsausschuß in Abs. 2 unter anderem vor:

> "Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit eines Bundesgesetzes."

---

1) A. a. O., S. 61

2) Vgl. hierzu Füsslein, JöR n. F. Bd. 1, S. 413

3) Leisner, S. 642:
"Das grundsätzliche Vorherrschen objektiver und aktueller Betrachtung kann nicht über die Notwendigkeit der immer wieder als Stütze herangezogenen Auslegung aus dem Willen des Gesetzgebers hinwegtäuschen."

Die Fraktion der Deutschen Partei, die diesen Vorschlag in einen eigenen Antrag aufnahm, begründete dies wie folgt:
"Völkerrechtliche Verträge werden in der Regel mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden wirksam. Verträge, die nach Zustimmung des Bundesrats und des Bundestages im Bundesgesetzblatt veröffentlicht sind, haben nicht nur völkerrechtliche Geltung, sondern auch die Bedeutung eines Bundesgesetzes."
Aus dieser Begründung ergibt sich ebenfalls, daß man wohl als selbstverständlich von einem Zustimmungsrecht des Bundesrats bei Staatsverträgen ausging. Der Begriff der Staatsverträge ist im übrigen umfassender als die heute in Art. 59 Abs. 2 GG genannten Vertragsarten, da z. B. von der Regelung oder Beziehung auf die Gesetzgebung nicht die Rede ist.
Während der dritten Lesung des Hauptausschusses war man sich über die rechtliche Qualifikation der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nicht einig [1].
Der Ausschuß übernahm zum Schluß eine von dem Abgeordneten Dr. Hoch formulierte Fassung an:

> "... bedürfen der Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes."

Aus der Übernahme dieses Vorschlags des Abgeordneten Dr. Hoch in Verbindung mit der von ihm gegebenen Begründung läßt sich wohl kaum ein anderer Schluß ziehen als der, daß man eine Zustimmung des Bundesrats für notwendig ansah. So führte Dr. Hoch aus [2]:
"... Ich glaube deshalb, man sollte tatsächlich vorschreiben, daß diese Zustimmung in der Form eines Gesetzes erfolgt. Dann sind auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrats in jeder Hinsicht gewahrt. Der Zweck ist doch der: Man will sichern, daß die Verträge nicht nur vom Bundespräsidenten abgeschlossen werden und verhindern, daß die gesetzgebende Körperschaft, also gleichsam die Überwachungsinstanz des Volkes, die Volksvertretung, von diesen Dingen nichts erfährt. Wenn es sich um Verträge handelt ....., welche die politischen Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten betreffen oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, dann müssen der Volkstag und der Bundesrat die Möglichkeit haben,

---

1) Vgl. hierzu JöR 1 S. 415
2) Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 642

diese Dinge zu kontrollieren. Deshalb meine Anregung, mindestens vorzusehen, daß sie der Zustimmung in der Form eines Gesetzes bedürfen."
Einer von der SPD-Fraktion vor der vierten Lesung beantragten Änderung wurde nur zum Teil Rechnung getragen, indem nunmehr zwischen Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln und (oder) solchen, die sich auf Gegenstände der (Bundes)Gesetzgebung beziehen, unterschieden wurde. Die vom allgemeinen Redaktionsausschuß vorgeschlagene Fassung, die mit dem heutigen Art. 59 Abs. 2 GG übereinstimmt, wurde dann vom Hauptausschuß in vierter Lesung angenommen [1].

Ein weiteres Indiz für ein Zustimmungsrecht des Bundesrats ergibt sich aus der Diskussion um eine dem Art. 78 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung entsprechende Bestimmung im Grundgesetz, dem Art. 25 [2] des Herrenchiemseer Entwurfs, bei der es darum ging, ob bei Gebietsabtretungsverträgen des Bundes das betroffene Land zustimmen muß.
Gegen eine solche Beteiligung des Landes wandte sich der Abgeordnete Dr. Kleindienst in der 20. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 10. 11. 1948 [3] mit folgender Erwägung:
"Hier handelt es sich nicht um die Neugliederung innerhalb des Bundesgebietes, sondern um eine Angelegenheit der auswärtigen Politik. Wenn schon der Bund ein Gesetz erläßt und die zweite Kammer zustimmt, brauchen wir, glaube ich, nicht noch ein Bundesgesetz."

Der Art. 25 wurde in der vierten Lesung des Hauptausschusses am 5. Mai 1949 gestrichen, weil man der Ansicht war, daß die Materie bereits in Art. 81, der dem heutigen Art. 59 GG entspricht, ausreichend geregelt sei. Man ging eben davon aus, daß die Zustimmung des einzelnen Landes nicht erforderlich sei, wenn wenigstens die Gesamtheit der Länder im Bundesrat zustimmt; denn bei einem sol-

---

1) Vgl. hierzu JöR 1 S. 416

2) Art. 25 HChE lautete:
"1. Abtretung und Austausch von Teilen des Bundesgebietes sind nur wirksam, wenn die Veränderung von den betroffenen Bevölkerungen gutgeheißen ist.
2. Ihre Vollziehung bedarf eines Gesetzes des Bundes und der betroffenen Länder."
Vgl. zu diesem Problem auch Soell, S. 426 ff

3) Sten. Prot. S. 45; vgl. hierzu auch Soell, S. 426 ff

chen Gebietsabtretungsvertrag handelt es sich um einen politischen Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, weil er sich nicht auf Gegenstände der Gesetzgebung, sondern auf die territoriale Integrität bezieht.

Zwar hat Menzel [1] versucht, die Entstehungsgeschichte des Art. 59 GG für seine These, daß Art. 59 Abs. 2 GG ein sogenanntes Vierersystem gibt [2], heranzuziehen, indem er zwar einräumt, daß bei den Verhandlungen des parlamentarischen Rates man zunächst alle völkerrechtlichen Verträge der Zustimmung des Bundesrates unterwerfen wollte, daß dies jedoch später ausdrücklich abgelehnt worden sei. Man habe "der gegenwärtigen differenzierenden Regelung den Vorzug gegeben".

Diese Überlegung vermag aber nicht zu überzeugen, denn eine differenzierende Lösung bezüglich der sogenannten gesetzesinhaltlichen Verträge ist heute allgemein anerkannt, so daß keineswegs alle völkerrechtlichen Verträge der Zustimmung des Bundesrats unterfallen. So z. B. nicht solche Verträge, die die politischen Beziehungen nur berühren; ebenfalls nicht solche gesetzesinhaltlichen Verträge, die, wenn sie durch ein innerstaatliches Gesetz geschaffen würden, nur in der Form eines Einspruchsgesetzes ergehen könnten. Im übrigen ergibt sich aus dem Vorschlag des Abgeordneten Dr. Hoch [3] und seiner Begründung, daß man genau zwischen politischen Verträgen und solchen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, unterschieden hat.

IV. Bisherige Vertragspraxis in der Bundesrepublik als Auslegungshilfe

Die bisherige Behandlung derjenigen völkerrechtlichen Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, in der Staatspraxis vermag keine der vertretenen Auslegungen des Art. 59 Abs. 2 GG zu untermauern. Zwar kann die Praxis trotz aller "normativen Kraft des Faktischen" keine Interpretation ersetzen, eine bestimmte Auslegung präjudizieren oder die Verfassung ändern. Sie kann jedoch darüber Aufschluß geben, wie die Bundesorgane die Problematik bis

1) JZ 1971 S. 757 1. Sp.
2) Vgl. S. 5
3) Vgl. S. 52

jetzt gesehen haben. Eine einheitliche Linie bezüglich der Behandlung politischer Verträge ist jedoch in der Bundesrepublik noch nicht zu erkennen.

1. Einheitliche Verträge

Zwar gibt der Eingang eines jeden Vertragsgesetzes zu erkennen, ob es in der Form eines Zustimmungs- oder Eingpruchsgesetzes ergangen ist [1], doch läßt sich hieraus kein allgemein gültiger Schluß über die Natur des Vertrages ziehen, denn die Abgrenzung zwischen den politischen Verträgen und denen, die die Bundesgesetzgebung betreffen, ist noch sehr umstritten. So sind z. B. die Vertragsgesetze zur Konvention vom 14. 5. 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 11. 1. 1967 (BGBl 1967 II S. 1223) und zum Vertrag vom 27. 1. 1967 über die Erforschung und Nutzung des Weltraums (BGBl 1969 II S. 1967) in der Form eines Einspruchsgesetzes ergangen. Diese Tatsache wird aber je nach der Auslegung, die man zu Art. 59 Abs. 2 GG vertritt, zur Stützung der eigenen Auffassung herangezogen. Während Menzel [2] diese Vertragsgesetze als Bestätigung dafür wertet, daß politische Verträge eben in der Regel in der Form von Einspruchsgesetzen ergehen, weist Klein [3] im Gegensatz dazu darauf hin, daß es sich hierbei um Verträge handle, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, so daß diese Verträge nicht als Beispiele für die Behandlung politischer Verträge herangezogen werden könnten. Andererseits räumt Menzel in einem anderen Zusammenhang [4] selbst ein, daß es auch politische Verträge gegeben habe, die in der Form eines Zustimmungsgesetzes verabschiedet worden sind.

---

1) Im Fall eines Zustimmungsgesetzes heißt die Formel:
"... mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen."
Bei einem Einspruchsgesetz lautet sie:
"Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrats sind gewahrt."

2) JZ 1971 S. 750 r. Sp.

3) JZ 1971 S. 755 Fn. 32

4) DÖV 1971 S. 539

2. Mischverträge

Wohl kaum durchführbar und auch kaum aufschlußreich wäre die Untersuchung der sogenannten Mischverträge. Diese behandeln sowohl Gegenstände der Gesetzgebung als auch politische Beziehungen des Bundes. Selbst wenn man nämlich nach einer Analyse des Vertrages zu der Ansicht käme, daß der betreffende Vertrag auch die politischen Beziehungen regelt, wie ihn das Bundesverfassungsgericht [1] definiert hat, so ließe sich aus der Tatsache, daß das Vertragsgesetz mit der Zustimmung des Bundesrats ergangen ist, für die Frage eines qualifizierten Mitwirkungsrechts des Bundesrats nichts Endgültiges herleiten. War z. B. die Zustimmung des Bundesrats bereits deshalb notwendig, weil in dem Vertrag unter anderem eine Materie behandelt ist, bei der das Grundgesetz auch im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren die Zustimmung des Bundesrats vorschreibt, so ist es verständlich, wenn man auf die Frage, ob der Vertrag vielleicht auch deshalb der Zustimmung des Bundesrats bedarf, weil er die politischen Beziehungen des Bundes regelt, keine große Mühe mehr verwendete. Das Vertragsgesetz war ja dann bereits zustimmungsbedürftig. Dieser Tatsache scheint sich auch Kewenig [2] trotz seiner sonst konträren Ansicht nicht ganz zu verschließen.

3. Verfassungswidrige Praxis?

Der fast erschreckte Hinweis von Menzel [3], daß ein Zustimmungsrecht des Bundesrats bereits deshalb zu verneinen sei, weil die hier und von Klein vertretene Ansicht in völligem Widerspruch zu der über zwanzigjährigen Vertragspraxis in der Bundesrepublik stehen würde und in diesem Falle nahezu alle bis jetzt erlassenen Vertragsgesetze zu politischen Verträgen verfassungswidrig und damit nichtig wären, vermag bereits deshalb nicht zu überzeugen, weil es zum einen wohl wenig reine politische Verträge gegeben hat [4] und zum anderen die Vertragspraxis ja auch wirklich verfassungswidrig

---

1) BVerfGE 1 S. 381

2) ZRP 1971, S. 239

3) JZ 1971 S. 758 1. Sp.

4) Vgl. z. B. die von Kewenig gemachte Aufstellung in ZRP 1971 S. 239 Fn. 8-12

sein könnte. Die Folge hiervon wäre jedoch nicht so einschneidend, da sich an der völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge nach der Ratifikation durch den Bundespräsidenten nichts ändern würde [1].

1) Vgl. hierzu eingehend Beer, S. 118 ff, 133

IV. KAPITEL
Die Stellung des föderalen Organs in außerdeutschen Bundesverfassungen bei völkerrechtlichen Verträgen

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll auch versucht werden, andere bundesstaatliche Verfassungen auf die hier behandelte Fragestellung zu untersuchen und deren Ergebnisse bzw. Lösungen aufzuzeigen.
Zwar ist Reichel [1] zuzugeben, daß das Grundgesetz weder das deutsche Verfassungsrecht geradlinig weiterentwickelt noch ausländische Verfassungsordnungen direkt übernimmt und man deshalb aus der Gestaltung oder Auslegung ausländischer Verfassungen keine unmittelbaren Schlüsse auf die hier zu behandelnde innerstaatliche Rechts- und Verfassungslage ziehen kann. Auch ist der unbestimmte Rechtsbegriff "Bundesstaat" mehreren Auslegungsmöglichkeiten zugänglich. Das sollte jedoch nicht daran hindern, die von der Verfassung unseres Bundesstaates gegebene Lösung eines Problems dahingehend zu untersuchen, ob es sich hierbei um ein völlig atypisches Ergebnis handelt oder sich dieses mit denen anderer bundesstaatlicher Verfassungen in einen größeren Zusammenhang bringen läßt bzw. einfügt, so daß insoweit von einer generellen dogmatischen Lösung dieser Frage im Bundesstaat gesprochen werden kann.

I. Die Schweizer Eidgenossenschaft

1. Begriffsklärung

Zur Begriffsklärung mag hier folgendes vorausgeschickt werden:
Der Bundesrat im Sinn der Schweizer Bundesverfassung von 1848 ist das oberste Organ der Exekutive, der gemäß Art. 102 Ziffer 8 und 9 BV "die Interessen der Eidgenossenschaft [2] nach außen" wahrt, also auch für die völkerrechtlichen Beziehungen und die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist.
Als Vertretung der Kantone (Gliedstaaten) ist der Ständerat dasjenige

---

1) A. a. O., S. 207
2) Fleiner-Giacometti, S. 817

Organ, das die föderalen Aspekte vertritt, er stellt eine echte zweite Kammer dar, Art. 80 BV.
Der Nationalrat ist das unitarische Bundesorgan der Schweizer Verfassung, der das Schweizer Volk vertritt, Art. 72 BV [1].

2. Vertragsschließungsrecht

Das Vertragsschließungsrecht des Bundes regeln im wesentlichen die Art. 8 bis 10 BV. Der hier allein interessierende Art. 8 BV lautet folgendermaßen:
"Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland, einzugehen."

Mit Art. 8 BV korrespondiert die Vorschrift des Art. 85 Ziffer 5 und 6 BV, die die Befugnisse der Legislative behandelt und dem Art. 59 des Grundgesetzes entspricht. Danach fallen Bündnisse, Verträge mit dem Ausland und Friedensschlüsse in den Aufgabenbereich der Bundesversammlung, die von Ständerat und Nationalrat, also den beiden Kammern, gebildete Legislative [2]. Die Bündnisse im Sinne der Schweizer Bundesverfassung entsprechen hierbei den politischen Verträgen im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG [3]. Daraus ergibt sich, daß die Bundesversammlung selbst die Willensbildung vollzieht und nicht nur, wie die gesetzgebenden Körperschaften in Art. 59 Abs. 2 GG ein rein kontrollierendes und zustimmendes Organ darstellt. Der Ständerat, der in demselben Maße wie der Nationalrat über die Bundesversammlung beteiligt ist, hat somit die Möglichkeit, jeden völkerrechtlichen Vertrag des Bundes, der in den Aufgabenbereich der Bundesversammlung fällt, zu Fall zu bringen. Dies unabhängig davon, welche Gesetzgebungsmaterie in dem Vertrag angesprochen ist [4].
Damit steht fest, daß auch in der Schweizer Eidgenossenschaft das föderale Element beim Abschluß politischer Verträge gleichberechtigt mitzuwirken hat, in dem die Kantone in der geschilderten Weise

---

1) Vgl. hierzu auch Fleiner-Giacometti, S. 477
Bernhardt, S. 53 ff
2) Blumenwitz, S. 247
3) Fleiner-Giacometti, S. 809 Fn. 3
4) Fleiner-Giacometti, S. 110
Blumenwitz, S. 248

direkten Einfluß auf die Bundesgewalt ausüben können. Eine Umgehung dieses Mitwirkungsrechts ist kaum möglich, denn Staatsverträge ohne Beteiligung der Bundesversammlung sind nur in ganz eng begrenzten Fällen zulässig [1].

II. Die Vereinigten Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten von Amerika ist durch Art. I Sec. 10 [2] die Union alleiniger Träger der auswärtigen Gewalt [3].
Den Gliedstaaten ist jedoch eine sehr große Einflußmöglichkeit auf das Vertragsrecht des Bundes (Union) durch die Bestimmung des Art. II Sec. 2 Cl. 2 eingeräumt [4]. Der Senat ist das föderale Haus des Kongresses, dessen Mitglieder die Einzelstaaten als konstituierende Mitglieder der Union repräsentieren [5]. Danach wirken die Einzelstaaten zwar nicht unmittelbar, sondern nur indirekt an dem Vertragsschluß mit, indem sie durch den Senat in den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vertreten sind. Ihr Einfluß wird im Gegensatz zu der Bestimmung des Art. 51 Abs. 2 des Grundgesetzes jedoch dadurch verstärkt, daß jeder Einzelstaat, unabhängig von Größe und Bevölkerung, die gleiche Stimme besitzt [6].

---

1) Vgl. hierzu die Aufzählung bei Blumenwitz, S. 248 mit Nachweisen

2) Art. I Sec. 10 lautet:
(1) No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation . . .
(3) No State shall, without the Consent of Congress . . . enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power . . . "
Vgl. hierzu auch Bernhardt, S. 63 und Hirsch, S. 15

3) Dies hat der Supreme Court in zahlreichen Entscheidungen bestätigt. Vgl. hierzu die Zusammenstellung bei Bernhardt, S. 63 Fn. 225

4) Art. II Sec. 2 Cl. 2 lautet:
". . . shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur . . . "

5) Siehe Berber, S. 247

6) Blumenwitz, S. 250 m. Nachweisen

Danach kann ein Drittel der Senatoren jeden Vertragsabschluß durch die Vereinigten Staaten verhindern, selbst wenn ein Großteil der Bevölkerung die Politik des Präsidenten gutheißt. Diese Verfassungslage hat in der Tat auch in vielen Fällen die Vereinigten Staaten veranlaßt, völkerrechtliche Verträge gar nicht erst vorzulegen, sie zurückzuziehen oder den Wünschen der Einzelstaaten entsprechend abzuändern. Der Senat versteht sich auch seit jeher, obwohl Bundesorgan, als Hüter der Rechte der Einzelstaaten [1].

Diese Position des Senats wurde in der Praxis zunächst dadurch umgangen, indem man die in der Verfassung zitierten "Treaties" enger begriff und einen Vertragstyp hervorbrachte, den der Präsident allein abschließen konnte, die sogenannten "Executive Agreements" [2]. Die Abgrenzung dieser Vertragsarten war nicht einfach und oft wird eine Differenzierung überhaupt abgelehnt [3]. Jedoch wurde der Senat auf diese Weise nicht völlig ausgeschaltet, da er nur bei einer Unterart der "Executive Agreements", den sogenannten "Presidential Agreements" überhaupt nicht beteiligt ist. Diese können nur ergehen, wenn die zu regelnde Materie in die ausschließliche Zuständigkeit des Präsidenten fällt, so daß die Gliedstaaten doch nicht auf ihren Gebieten überspielt werden können [4]. Bei den anderen zwei Unterarten der "Executive Agreements" wirkt der Senat noch mit. Bei den "Executive Agreements", die in Ausführung eines Vertrages ergehen, der als "Treaty" geschlossen wurde, hat der Senat der Exekutive die Befugnis hierzu erteilt. Bei den sogenannten "Congressional Executive Agreements" wird die Ermächtigung für den Vertragsschluß durch einen "Act of Congress" erteilt, an dem der Senat jedenfalls mit einfacher Mehrheit mitwirkt.
Für die Rechtslage in den Vereinigten Staaten ergibt sich somit, daß zwar von der Verfassung her nicht die gesamte Legislative (Kongreß) beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge beteiligt ist, sondern nur das föderale Organ (Senat), jedoch zeigt sich hier, daß das föderale Element sogar eine viel größere Rolle spielt als in den Bestimmun-

---

1) Siehe Berber, S. 248 mit Nachweisen
2) Vgl. zur Problematik: Loewenstein, S. 310 ff
3) "They differ from treaties only in that they do not require senatorial approval." Ferguson-McHenry, The American Federal Government, 1950, zitiert nach Bernhardt, S. 65 Fn. 235
4) Blumenwitz, S. 254 ff

gen des Grundgesetzes. Entscheidend ist aber für den rechtsvergleichenden Überblick, daß auch in den Vereinigten Staaten den Gliedstaaten über ihr Bundesorgan ein Vetorecht eingeräumt ist, das nicht übergangen werden kann.

III. Die lateinamerikanischen Bundesstaaten

Von den lateinamerikanischen Staaten haben vier die Verfassung eines Bundesstaates. Es sind dies Argentinien, Brasilien, Mexiko und Venezuela. Die Tatsache, daß sich diese Verfassungen in den Grundzügen doch erheblich an die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika anlehnen, kommt auch in der Regelung der Mitwirkung der einzelnen Bundesstaaten an der Willensbildung des Bundes zum Ausdruck. Für das Vertragsrecht besteht zwischen diesen Verfassungen nur der Unterschied, daß in Argentinien, Brasilien und Venezuela beide Kammern am Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages mitwirken [1], während in Mexiko der Senat, das föderale Organ, allein zuständig ist [2].
Auch hier zeigt sich also, daß die föderale Kontrolle ein gleichgewichtiges Mitspracherecht hat, trotz des Versuchs in der Verfassungspraxis, wie in den Vereinigten Staaten, durch sogenannte "Executive Agreements", die von der Exekutive allein geschlossen werden, die Verfassungslage zu umgehen [3].

IV. Bundesstaaten innerhalb des Commonwealth

Das britische Commonwealth of Nations läßt sich in keine der üblichen Staatenverbindungen einordnen und ist insbesondere kein Bundes-

---

1) Art. 86 Ziffer 14 der argentinischen Verfassung
Art. 66 Abs. 1 der brasilianischen Verfassung von 1946
Art. 81 der venezolanischen Verfassung

2) Art. 76. Zur Problematik der Art. 76 und 89 Abs. 10 der Verfassung vgl. Blumenwitz, S. 258 Fn. 148

3) Vgl. zur Vertragspraxis lateinamerikanischer Staaten: Geck, S. 109 ff

staat [1]. Innerhalb dieses Gebildes haben jedoch einige Staaten eine bundesstaatliche Struktur, die sich, jedenfalls in Ansatzpunkten, auch auf das Vertragsschließungsrecht auswirkt. Dies ist sonst nicht der Fall, da grundsätzlich das Recht zum Vertragsschluß nach der ungeschriebenen englischen Verfassungstradition eine Prärogative der Krone (Exekutive) darstellt [2], so daß bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen die Krone, das Auswärtige Amt des Mutterlandes und die Dominien zusammenwirken [3].

1. Australien

Eine Mitwirkung der Einzelstaaten bei Vertragsschlüssen des Bundes über ihre Vertretung in der Gliedstaatenkammer des Bundesparlaments ist in keiner Bestimmung ausdrücklich enthalten. Somit können auch Verträge, die einer Ratifikation bedürfen, grundsätzlich ohne Zustimmung des Parlaments abgeschlossen werden [4], was in der Regel auch der Fall ist.
Obwohl das House of Representatives of the Australian Commonwealth Parliament die (Bundes-)Regierung des öfteren aufgefordert hat, völkerrechtliche Verträge zur Abstimmung im Parlament vor der Ratifizierung vorzulegen, ist man diesem Verlangen bis jetzt kaum nachgekommen. Es werden im Parlament allenfalls allgemeine, politische, mit dem Vertrag zusammenhängende Fragen erörtert und diese zu einem Zeitpunkt, in dem der Vertrag bereits ratifiziert und damit völkerrechtlich bindend geworden ist [5]. Aus den Ausführungen von Doeker ergibt sich z. B., daß von den ca. 800 völkerrechtlichen Verträgen, die Australien in dem Zeitraum von 1919 bis 1963 einging, nur 55 dem Bundesparlament so vorgelegen haben, daß es dazu Stellung nehmen konnte [6].
Eine eventuelle Zustimmung erfolgt im übrigen hier nicht, wie in Art. 59 des Grundgesetzes, in der Form eines Gesetzes, sondern das Parlament stimmt in einer Art Entschließung über die Außenpolitik

---

1) Bernhardt, S. 78
2) Blumenwitz, S. 259
3) Bernhardt, S. 78 ff
4) Geck, S. 94
5) Doeker, S. 139
6) A. a. O., S. 138

der Regierung ab [1].
Es läßt sich daher feststellen, daß in Australien die föderale Kontrolle über das Bundesorgan zwar nicht fehlt, aber ihr in der Verfassungspraxis doch nicht eine besondere Bedeutung zukommt, wobei aber nicht unberücksichtigt bleiben darf, daß hierbei die legislative Kontrolle ebenfalls keine allzu große Rolle spielt.

2. Kanada

Die bundesstaatliche Struktur von Kanada beruht auf dem British North America Act von 1867. Auch diese Verfassung enthält keine Vorschriften über das Vertragsschlußrecht, da dieses früher, ebenfalls der Tradition folgend, von der Krone wahrgenommen wurde [2]. Die Rechtslage und die Verfassungspraxis ist also weitgehend mit derjenigen von Australien identisch. Auch hier wirken die Gliedstaaten (Provinzen) über den "Senate", der die zweite Kammer darstellt, an der legislativen Kontrolle mit, wobei das politische Gewicht der einzelnen Staaten durchaus zur Geltung kommt [3]. Ein spezielles, verfassungsmäßig verankertes Mitwirkungsrecht beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Rahmen der föderalen Kontrolle läßt sich aber auch hier nicht feststellen.

---

1) Vgl. hierzu eingehend Doeker, S. 132 ff
2) Vgl. auch Bernhardt, S. 81
3) Vgl. hierzu Wheare, S. 255 ff

ERGEBNIS

Die vorliegende Untersuchung über die Behandlung derjenigen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln, hat zu folgendem Ergebnis geführt:

1. Das Vertragsgesetz bedarf nach dem Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften.

2. Zu den gesetzgebenden Körperschaften gehören allein der Bundestag und der Bundesrat.

3. Die "Zustimmung" zu dem politischen Vertrag ist wörtlich zu verstehen. Sie ist ein aliud gegenüber einer sonstigen Zustimmung des Bundesrats zu einem innerstaatlichen sogenannten Zustimmungsgesetz.

4. Da die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu dem Vertragswerk "in der Form eines Bundesgesetzes" zu erfolgen hat, ergeht die Zustimmung des Bundesrats entsprechend Art. 78 GG.

SCHLUSSBEMERKUNG
Würdigung der grundgesetzlichen Regelung

Wie sich im Wege der Auslegung ergeben hat, entspricht in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG jeder der drei Vertragsarten eine eigene Behandlungsform:

1. Politische Verträge bedürfen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat entsprechend Art. 78, 1. Alt. GG.

2. Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, für die der Bundesrat auch nach dem Grundgesetz nur ein Einspruchsrecht hat, bedürfen der Zustimmung des Bundestags und der Mitwirkung des Bundesrats entsprechend Art. 77 Abs. 3 GG.

3. Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, für die der Bundesrat auch nach dem Grundgesetz ein Zustimmungsrecht hat, bedürfen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat entsprechend Art. 78 1. Alt. GG.

Dies ist im Hinblick auf die inhaltlichen Verschiedenheiten der zu regelnden Materien durchaus sinnvoll, so daß eine Neuregelung des Art. 59 GG, wie sie bereits angeregt wurde [1], nicht erforderlich erscheint. Jedenfalls sollte bei einer beabsichtigten Revision des Grundgesetzes vermieden werden, daß die Rechte des Bundesrates weiter geschwächt werden, indem man seine Rechte auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Verträge einschränkt, oder sie ihm ganz nimmt. Erscheint es doch heute bereits merkwürdig, wenn einerseits das Grundgesetz dem Präsidenten des Bundesrates in Art. 57 die Vertretung des Bundespräsidenten, also des Vertreters eines, wie es Art. 20 Abs. 1 GG ausdrückt, demokratischen und sozialen Bundesstaates zuweist und andererseits der Bundesrat von einem führenden Staats- und Völkerrechtler als "nützliche Institution" [2] abgetan wird, dem im übrigen "jede demokratische Legitimierung" [3] fehlt. Hier ist daran zu erinnern, daß die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrats mit ihre Grundlage in den Befürchtungen des Parlamentarischen Rates hat, die Eigenständigkeit der Länder nicht einer

---

1) So Menzel, DÖV 71/539, der eine "klärende Neufassung der Art. 32 und 59" für erwägenswert hält.

2) Menzel in JZ 71/758 r. Sp.

3) Menzel in "Die Zeit" Nr. 35 vom 27. 8. 71, S. 40

ähnlichen Aushöhlung zum Opfer fallen zu lassen, wie es in der Zeit der Weimarer Verfassung der Fall war, als die spätere Zentralisierung vorbereitet wurde [1].

Es ist sicher richtig, wenn festgestellt wird [2], daß eine voll ausgebildete und praktizierte föderative Verfassung im völkerrechtlichen Verkehr eine Behinderung der außenpolitischen Bewegungsfreiheit der Bundesexekutive darstellt, die sich also auch bei außenpolitisch schwerwiegenden Entscheidungen der Übereinstimmung der Vertretung des föderalen Elements versichern muß. So hat die Bundesregierung in der Führung der Außenpolitik auch auf den Bundesrat Rücksicht zu nehmen, der durch die in Art. 59 Abs. 2 GG festgelegte Mitwirkung an dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge zu einem Träger der auswärtigen Gewalt geworden ist [3], dessen Bedeutung und Stellung im Verfassungsleben allerdings bisher vielleicht noch nicht völlig erkannt wurde und die von ihm selbst nicht in dem ihm zustehenden Maße wahrgenommen worden ist [4].

Diese Beschränkung der Bewegungsfreiheit muß jedoch in Kauf genommen werden, denn sie wird dadurch aufgewogen, daß auf Grund des bundesstaatlichen Aufbaus die Länder und die Länderregierungen eine auch vom Bewußtsein der Bevölkerung her getragene bessere Stütze des (Bundes-)Staates sind, als die Provinzen eines Einheitsstaaten [5]. Die vermeintliche Beschränkung ist eine natürliche Folge der föderalen Ordnung. Die föderale Kontrolle in Art. 59 Abs. 2 GG stellt, wie der kleine rechtsvergleichende Überblick gezeigt hat, keine Besonderheit dar, sondern ist Bestandteil fast aller echten bundesstaatlichen Verfassungen. Sie muß es auch sein, weil auf diese Weise den Ländern für den Verlust von Kompetenzen die Kontrolle dieser Kompetenzen der Bundesexekutive ermöglicht werden muß.

Im übrigen sei an die Feststellung von Baade erinnert, der nachweist, daß die Einschränkung des Vertragsrechts der Exekutive eine übliche Einrichtung in gewaltenteilenden demokratischen Verfassungen darstellt [6].

---

1) Neunreither, S. 129

2) Beer, S. 261

3) Mosler, S. 298

4) Vgl. hierzu Herzog, BayVBl 1966, S. 181 ff

5) Beer, S. 262

6) A. a. O., S. 205. Nach Baade ist sogar die Teilnahme der gesetzgebenden Körperschaften an der Vertragsgewalt "keineswegs als eine ... Durchbrechung eines ... allgemeinen Gewalten-

Zu einem echten Föderalismus gehört daher nicht nur die selbständige politische Entscheidungsmöglichkeit der Länder in ihrem Inneren, sondern auch die politische Mitwirkung im Gesamtstaat über den Bundesrat [1], die sich bei der hier behandelten Materie nur in der Form eines echten Mitwirkungsrechts, der Zustimmung, realisieren läßt.

---

teilungssystems anzusehen". Für ihn handelt es sich hier sogar um eine "systembedingte Selbstverständlichkeit".

1) Püttner, S. 540

LEBENSLAUF

Am 16. September 1943 wurde ich als Sohn des Ingenieurs Walter Cieslar und seiner Ehefrau Auguste, geb. Harbich in Deutsch-Liebau/CSSR geboren.

Ab September 1949 bis 1953 besuchte ich die Volksschule in Hof/Saale und Traunreut. Von September 1953 bis 1958 besuchte ich die Oberrealschule in Traunstein und ab 1958, nach dem Umzug meiner Eltern nach Regensburg, die dortige Oberrealschule, wo ich im Juli 1962 die Reifeprüfung ablegte.

Von Oktober 1962 bis Ende September 1964 diente ich in der Bundeswehr.

Im Wintersemester 1964/65 begann ich mit dem Jurastudium an der Universität München, das ich nach einem Studienaufenthalt an der Universität Freiburg am 10. 1. 1969 in München mit der 1. juristischen Staatsprüfung, Gesamtnote "gut" (3, 3) abschloß. Am 7. 2. 1969 heiratete ich die Rechtsreferendarin Eve Cieslar.

Seit dem 1. 4. 1969 befinde ich mich als Rechtsreferendar im juristischen Vorbereitungsdienst im Bereich des Oberlandgerichts München.